

ACCOUNTABILITY CONTRA DEMOCRACIA: A COMUNICAÇÃO POLÍTICA DEPOIS DO GOLPE ¹

Versão Preliminar para Debate. Favor não citar

Afonso Albuquerque²
Carolina de Paula³

Resumo: Tendo como ponto de partida o golpe parlamentar que derrubou a presidente Dilma Rousseff em 2016, o texto discute alguns dos nossos desafios teóricos que se apresentam para os pesquisadores da Comunicação Política atualmente. Ele argumenta que as dificuldades que a pesquisa acadêmica enfrenta para fazer frente aos desafios que se apresentam à democracia na atualidade têm a ver com mudanças importantes nas próprias condições de produção do conhecimento acadêmico no contexto da globalização neoliberal. Em particular, essas novas circunstâncias levaram a que um conjunto de agentes não-acadêmicos a exercer uma influência enorme na agenda da pesquisa acadêmica, tanto no que diz respeito às questões que se trata de investigar, quanto aos métodos e os tipos de evidências que servem de base à investigação. O objetivo do texto é discutir alguns aspectos da influência desses agentes sobre a agenda da pesquisa acadêmica, e alguns limites analíticos que derivam daí.

Palavras-Chave: Democracia; Accountability; Golpe Parlamentar.

Abstract: Departing from the parliamentary coup that overthrew President Dilma Rousseff, in 2016, this paper discusses some theoretical problems presented to Political Communication scholars nowadays. It is argued that the researchers' inability of dealing with the new challenges presented to democracy are related to changes occurred in the circumstances of scholarly knowledge production, in the context of neoliberal globalization. In particular, these circumstances allowed a group of actors originated outside the scholarly environment to exert an enormous influence on the agenda of scholarly research, with regard to the questions to be investigated, the methods used in the analysis, and the nature of the evidences with provide substance to the investigation. The main purpose of this paper is discuss some aspects of the influence these agents exert on the agenda of scholarly research, and some analytical problems resulting from this.

Keywords: Democracy; Accountability. Parliamentary Coup.

¹ Trabalho apresentado ao GT 1 Comunicação e Democracia do VII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VII COMPOLÍTICA), realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), de 10 a 12 de maio de 2017.

² Professor Titular do PPG em Comunicação da UFF e pesquisador do CNPq, afonso@uol.com.br.

³ Pesquisadora do NECON-IESP, bolsista de pós-doutorado da FAPERJ.

1. Apresentação

O golpe parlamentar que levou ao fim prematuro do segundo governo da presidente Dilma Rousseff, em agosto de 2016 foi recebido com perplexidade por cientistas políticos e pesquisadores da Comunicação. Se considerarmos o que foi escrito sobre o país nos últimos anos, teremos muito poucas pistas que nos ajudem a entender o que aconteceu. De fato, a situação brasileira não destoa significativamente do que acontece pelo mundo afora, se considerarmos que as evidências de uma crise da democracia se apresentam mesmo nos países historicamente identificados como “democracias consolidadas”, tais como, por exemplo, o avanço da extrema-direita e do populismo nesses países, e as inúmeras crises institucionais que têm marcado o início da presidência de Donald Trump nos Estados Unidos, e suas relações difíceis com a imprensa, e os poderes Judiciário e Legislativo.

O objetivo fundamental do nosso *paper* é discutir os fatores que têm contribuído para limitar a habilidade dos pesquisadores para lidar com os desafios que se apresentam a eles atualmente. De modo geral, ele destaca a importância que a adoção de uma concepção instrumental de democracia, que a associa antes ao desempenho de um conjunto de instituições especializadas que a expressão da vontade popular, tal como expressa nas urnas. Tanto no âmbito da vida política concreta quanto no da literatura acadêmica, a dimensão do vínculo representativo perdeu relevância em benefício de um conjunto de atores – alguns instituições públicas, outros de direito privado – aos quais se atribuiu um papel fundamental como agentes das relações de *accountability* fundamentais para o regime democrático. Dentre eles podemos mencionar o judiciário, que assumiu um papel de crescente importância nas sociedades democráticas – a chamada judicialização da política – e outras instituições auxiliares de controle como o Ministério Público, a imprensa, ONGs como a *Freedom House* e a *Transparency International* e mesmo instituições transnacionais como, por exemplo, o Banco Mundial, que se transformou em referência global nos debates sobre governança e corrupção.

O nosso texto argumenta que as dificuldades que a pesquisa acadêmica enfrenta para fazer frente aos desafios que se apresentam à democracia na atualidade

têm a ver com mudanças importantes nas próprias condições de produção do conhecimento acadêmico no contexto da globalização neoliberal. Em particular, essas novas circunstâncias levaram a que um conjunto de agentes não-acadêmicos – com destaque para as Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), e em especial o Banco Mundial, o governo americano, e um conjunto de ONGs e *think tanks* que, com frequência são intimamente relacionados a esses agentes – tenham exercido uma influência enorme na agenda da pesquisa acadêmica, tanto no que diz respeito às questões que se trata de investigar, quanto aos métodos e os tipos de evidências que servem de base à investigação. O objetivo do texto é discutir alguns aspectos da influência desses agentes sobre a agenda da pesquisa acadêmica, e alguns limites analíticos que derivam daí.

2. O golpe de 2016 e suas lições

O golpe que levou a derrubada da presidente Dilma em agosto de 2016 colocou em xeque a premissa acadêmica de que a democracia brasileira estava plenamente satisfeita sob um arranjo institucional sólido garantido na Constituição de 1988. O desenrolar do golpe deixou óbvio que a literatura da área, ao exagerar o enfoque positivo e crucial das instituições de controle, (também chamadas de instituições de *accountability*) para a democracia representativa, não foi capaz de vislumbrar a falsa segurança do regime assentado nessas condições. Nesta seção inicial, descrevemos brevemente o processo que culminou no golpe ao governo da presidente Dilma. Discutimos a necessidade em revisar certa perspectiva institucional da política, argumentamos que instituições de controle não eleitas pelo voto foram centrais para a efetivação do golpe.

O golpe de 2016

No dia 17 de abril de 2016, por 367 votos favoráveis e 137 contrários, a Câmara dos Deputados aprovou o encaminhamento, para o Senado Federal, do processo de impeachment da presidente eleita Dilma Rousseff, por suposto crime de responsabilidade fiscal. O afastamento provisório da presidente que se seguiu a esta aprovação se tornou definitivo em 31 de agosto de 2016, quando o Senado aprovou

o impeachment por 61 votos a 20. As origens do processo são, contudo, mais antigas. Elas remetem, em última análise, à recusa do candidato Aécio Neves em aceitar a derrota, no segundo turno das eleições presidenciais de 2014, com uma diferença de aproximadamente 3,3% dos votos válidos. Logo após a divulgação dos resultados, Aécio começou uma constante campanha contra o mandato da então presidente, sendo um dos primeiros a colocar em pauta o tema do *impeachment*, antes mesmo de protocolarem as chamadas pedaladas fiscais” cometidas por Dilma. O processo foi finalmente aberto no dia 2 de dezembro de 2015, pelo então presidente da Câmara, ex-deputado Eduardo Cunha (PMDB), atualmente preso e cassado por quebra de decoro parlamentar.

A Ciência Política tem nomeado o processo de “golpe parlamentar” (Santos, 2017), modelo ainda pouco usual nas democracias contemporâneas (com alguma semelhança ao ocorrido no Paraguai e em Honduras, recentemente), mas que preconizaria um tipo contemporâneo de golpe em que a normalidade e o funcionamento das instituições políticas são buscadas e mantidas, escoltadas sob brechas constitucionais de caráter “excepcional” para a derrubada do mandatário eleito pelo voto popular. Ou seja, o processo adquire um verniz público legítimo na medida em que tudo se passaria “dentro da lei”. Essa concepção apreende muitos aspectos importantes da questão, mas, ao mesmo tempo deixa de considerar outras variáveis relevantes. Em especial, o golpe não teria sido possível sem a participação ativa de um conjunto de instituições – o Judiciário, o Ministério Público, a Polícia Federal e a imprensa – que agindo na mesma direção e sob um objetivo comum, viabilizaram o golpe. Nosso argumento é que essas instituições consolidariam um sistema de instituições de *accountability*, legitimado como elemento fundamental da democracia, comprometido com a luta contra a “corrupção”. Em particular, sustentamos que, na medida em que esses agentes não-eleitos assumem um papel de crescente protagonismo na vida política, a autoridade dos representantes eleitos e das instituições representativas declina. O fim abrupto do mandato da presidente eleita Dilma Rousseff ilustra, pois, de modo particularmente dramático, uma dinâmica na qual a lógica da *accountability* se volta diretamente contra a democracia.

Os limites da perspectiva institucional da política

O que chamamos aqui de “limites da perspectiva institucional da política” não se refere necessariamente a crítica estrutural das macro instituições políticas do país, como tem sido feito pela imprensa, por exemplo, em relação ao sistema eleitoral, partidário e ao presidencialismo de coalizão. Obviamente há déficits e limites em tais instituições, e que precisam ser enfrentados, a nosso ver, de modo pontual. Contudo, nosso interesse principal é mostrar que a compreensão acadêmica do golpe ficou ofuscada devido ao amplo e majoritário consenso na Ciência Política, e também na Comunicação, de que a democracia seria essencialmente um processo de tom minimalista, e que atingidos alguns requisitos básicos a estabilidade do regime estaria preservada. Longe de ser uma peculiaridade brasileira, essa perspectiva reflete o modo como o próprio campo de estudos sobre a democracia se desenvolveu desde meados da década de 1950.

As origens podem ser localizadas na influência, ainda em 1940, da adoção minimalista de democracia de Schumpeter (1975), para quem, sob impacto do pensamento weberiano, não haveria uma “vontade popular” sólida o bastante para que as decisões políticas fossem tomadas. Deriva daí que as eleições seriam o momento máximo de participação popular em que a finalidade seria, basicamente, produzir e formar um governo. Logo, a democracia é vista como um método de seleção de governantes, em que o eixo se desloca da “participação” para a “eficiência” de arranjos institucionais. Essa concepção inspirou inúmeros estudos empíricos dos chamados pluralistas, no contexto que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. O mais notório nome desse grupo foi, sem dúvidas, Robert Dahl, cujo conceito de “poliarquia” (1997) se tornou amplamente utilizado para descrever a democracia possível, compreendida do ponto de vista da sua funcionalidade. Em resumo, a concepção de Dahl realça a função de controle social que regeria fundamentalmente tanto o processo eleitoral como a competição entre grupos políticos, e enfatiza a dimensão instrumental em detrimento da substância da representação política. A chamada “teoria econômica da democracia”, proposta por Anthony Downs (1965) produz um efeito similar, ao apresentar a política nos termos de um “mercado”, estruturado em

torno dos interesses pessoais dos agentes políticos e mecanismos de resolução de conflitos entre eles.

Em todos os casos, notamos que a visão minimalista e instrumental do que seria a política, e, conseqüentemente, a democracia, centraliza em boa medida o vínculo da representação no processo eleitoral. Entretanto, o que ocorreria no intervalo entre eleições – que seria para eles o momento último de expressar a “vontade popular” –, é desenvolvido via ferramentas institucionais de *accountability*/controle vertical, que junto às de controle horizontal garantiram um sistema democrático estável. Veremos a diante como algumas dessas ferramentas, na prática, podem agir contra sua motivação original.

A judicialização da política

Paralelamente ao esvaziamento da dimensão da participação popular nas instituições representativas, um segundo fator caracteriza o cenário político contemporâneo: o papel crescentemente ativo que o poder Judiciário tem desempenhado em decisões políticas que seriam, a priori, reservadas aos poderes Legislativo e Executivo. Embora este fenômeno não seja específico do Brasil, mas diga respeito a dinâmicas mais amplas do capitalismo em âmbito mundial, relacionadas à ascensão e queda do modelo do Welfare State (Werneck Vianna et al, XX), ele parece ter assumido formas particularmente acentuadas em nosso país. Em particular, o Judiciário tem exercido uma crescente ingerência sobre o sistema representativo, como por exemplo, no estabelecimento da “regra da verticalização” pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que estabeleceu que nas eleições de 2002 e 2006 as coligações nacionais deviam ser reproduzidas nos estados, e na regulamentação da migração partidária, que define que o mandato pertence ao partido e, portanto que, o parlamentar migrante perca sua carteira, exceto em caso de exceções justificadas.

A judicialização ganhou cores ainda mais claras durante o processo de *impeachment*, influenciando diretamente no golpe através de conexões à “Operação Lava-Jato”. A ação orquestrada pelo Ministério Público, Judiciário e Polícia Federal, na operação conduzida pelo juiz Sérgio Moro se caracterizou por excessos, na forma

como foi exercida, e um indisfarçável viés político no seu conteúdo. Dois exemplos expressivos disso foram a quebra do sigilo de conversas pessoais do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, em março de 2016 (inclusive com a então presidente Dilma Rousseff), cujos áudios foram vazados seletivamente para a imprensa, interferindo assim no processo de *impeachment* que seria votado pelo Congresso um mês depois⁴; e a condução coercitiva de Lula, expedida por Moro e executada pela Polícia Federal, também em março na véspera da votação de impedimento de Dilma, em que apesar do aceite do ex-presidente depor houve uso da coerção, transformando o ato em grande festa pela cobertura da imprensa⁵. Esse padrão de intervenção ativa na política tem raízes mais antigas, porém. Santos (2017: 159) apresenta evidências de como, ainda em 2014, a Ação Penal 470 (popularmente conhecida como o caso do Mensalão), “estreou ostensivo espetáculo de intervenção jurídica na ordem política”, em que o objetivo maior era minar por via não eleitoral a liderança do PT. O autor relata em detalhes o uso de brechas constitucionais ao longo da Ação, em que sem provas, os ministros, nas palavras do próprio então ministro Joaquim Barbosa afirmou em entrevista que *a Constituição era aquilo que o Supremo Tribunal Federal diz que ela é*, (Santos, 2017:168).

Imprensa e desestabilização da democracia

Um terceiro elemento fundamental para entender o golpe de 2016 diz respeito ao papel fundamental que a imprensa desempenhou no processo, ao sistematicamente deslegitimar os governos petistas, através da sua associação à corrupção e da sugestão de que eles estariam por trás de um projeto proto-autoritário de perpetuação no poder do Partido dos Trabalhadores. Apesar de sua óbvia importância, essa variável tem sido frequentemente ignorada ou minimizada pelas análises feitas pelos cientistas políticos acerca do golpe. A importância do papel político da imprensa não passou despercebida dos estudiosos da Comunicação

⁴ <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/03/pf-libera-documento-que-mostra-ligacao-entre-lula-e-dilma.html>

⁵ <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1746231-policia-federal-faz-operacao-na-casa-do-ex-presidente-lula-na-grande-sp.shtml>

Política, naturalmente, mas mesmo eles não parecem ter sido capazes de estimar o potencial corrosivo que ela poderia ter em relação à democracia de modo mais geral.

É certo que a literatura acadêmica nunca foi particularmente positiva sobre a performance democrática da imprensa brasileira. Aspectos como a concentração dos meios de comunicação nas mãos de umas poucas famílias poderosas, a ausência de uma estrutura de regulamentação das mídias capaz de conter abusos, o passado comprometedor de relações promíscuas dos meios de comunicação com o regime militar e a cobertura enviesada da política têm sido destacados inúmeras vezes, e apontados como fatores que afastam a imprensa de um papel construtivo em relação à democracia. O que o golpe de 2016 ilustrou, contudo, foi algo muito diferente: os meios de comunicação ativamente conspiraram para esvaziar a legitimidade não apenas dos governantes eleitos – particularmente os presidentes petistas entre 2013 e 2016 – mas do próprio princípio do voto popular como base da autoridade política, caracterizando-o como tendo uma natureza populista e fundamentado na ignorância. Em oposição a ele, a imprensa reivindicou para si o papel de porta-voz da opinião pública esclarecida, cuja responsabilidade incluir atenuar ou corrigir o resultado de más decisões populares.

À medida em que os governos petistas insistiam em se perpetuar pelas urnas, a despeito da sua oposição sistemática, a grande imprensa se tornou cada vez mais propensa a encampar soluções menos ortodoxas, e ajudou a dar sustentação a um crescente movimento de criminalização da política, através de uma retórica que sistematicamente associava os líderes políticos – especialmente aqueles pertencentes ao PT e seus aliados – ao fenômeno da corrupção. Ao fazê-lo, ela ajudou a legitimar um processo de crescente intervenção do Judiciário na dinâmica política, que acabou por inviabilizar o segundo governo de Dilma Rousseff e, em última análise, ajudou a criar as condições que ajudaram a viabilizar o golpe em 2016,

3. Os Fundamentos Neoliberais da Agenda da *Accountability*

A ênfase que boa parte da literatura em Ciência Política (e da Comunicação Política, em especial) deposita na dimensão da eficiência das instituições centrais da vida política, e no problema da sua *accountability*, de modo particular, não pode ser

adequadamente compreendida sem referência a um conjunto de transformações mais amplas que, de forma um tanto sintética, podemos descrever como processo de globalização neoliberal, que, em última análise lhe serve de base. Nesta seção, argumentamos que a lógica da globalização neoliberal difere fundamentalmente, e em certa medida é mesmo incompatível com princípios fundamentais da democracia representativa clássica, particularmente os elementos da soberania nacional e da participação popular na política.

O Fenômeno do Neoliberalismo

O primeiro aspecto a se considerar diz respeito às características peculiares que o neoliberalismo apresenta como fenômeno político e cultural. Não obstante se apresente como um esforço de retorno às tradições do liberalismo clássico, depois de um longo período de hegemonia social-democrata, no qual o Estado se transformou em um agente central da vida econômica, o neoliberalismo difere em muitos aspectos do liberalismo clássico. Enquanto este último tem na universalidade da Razão o seu fundamento último, do qual derivam os postulados do respeito à vida, à liberdade e a propriedade dos indivíduos (vide Locke) e o governo representativo, pautado no respeito aos seus interesses, que se apresentam coletivamente como Opinião Pública (vide Stuart Mill), o neoliberalismo define a solidez da sociedade de mercado como o seu objetivo fundamental. Claro, o Mercado é uma instituição fundamental da lógica do liberalismo clássico, mas o seu status é totalmente diferente do que ele assume no neoliberalismo. Na formulação de Adam Smith, por exemplo, o Mercado essencialmente amplifica e dá eficácia à vocação comercial inata ao ser humano. Ele se constitui naturalmente – vide a “Mão Invisível” – na ausência de intervenção externa por parte do Estado. Por outro lado, o Mercado é uma instituição especificamente econômica, e não impacta em outras dimensões da sociedade.

Por outro lado, na lógica do neoliberalismo, o Mercado é a instituição basilar de toda a sociedade. Em termos concretos, isso significa duas coisas. Por um lado, a garantia de condições ótimas para o funcionamento do Mercado em condições ótimas constitui o objetivo primário de toda a política (Brown, 2005). A democracia representativa é bem-vinda, desde que ajude a promover o objetivo maior. Ela não é,

contudo, indispensável, como mostra o caso do Chile, país que implementou pioneiramente uma reforma neoliberal, durante o regime autoritário de Augusto Pinochet (Silva, 1999). Por outro lado, o Mercado se constitui como a instituição fundamental da sociedade em geral, cuja lógica deveria ser espelhada em todos os campos da vida social (Brown, 2005) – um exemplo particularmente evidente disso é fornecido pela popularização do conceito de marketing político nas últimas décadas do século passado. Em termos concretos, o avanço do neoliberalismo favoreceu a supremacia dos economistas que, clamando dispor de métodos mais rigorosos de investigações do que os demais, reivindicaram exercer um papel de liderança no universo das ciências sociais (Fourcade, Ollion & Argain, 2015).

A Globalização Neoliberal e seus Patrocinadores

Por globalização neoliberal nos referimos a um processo de transformação da ordem mundial de acordo com os princípios do neoliberalismo, sob a coordenação do governo americano e de instituições financeiras internacionais (IFIs), como o Banco Mundial (*World Bank*) e o Fundo Monetário Internacional (*International Monetary Fund*, ou FMI) – visto que todos eles têm suas sedes em Washington, esse arranjo se tornou conhecido como “Consenso de Washington”. Originalmente comprometidas com a promoção de políticas desenvolvimentistas, essas IFIs reviram a sua orientação nas últimas décadas do século passado, e se tornaram ativos promotores da agenda neoliberal. Elas o fizeram por meio de uma estratégia de condicionalidade, com base na qual os países endividados teriam que se comprometer com a aplicação de medidas neoliberais – disciplina fiscal, liberalização do comércio, privatização, desregulamentação, dentre outros – apresentadas como uma evidência do seu comprometimento com uma política econômica responsável, para fazerem jus ao recebimento de recursos financeiros por parte das IFIs (Williamson, 2008). A América Latina ofereceu o primeiro campo de testes sistemático para essas políticas, que contribuíram significativamente para a “década perdida” que a região experimentou nos anos 1990.

O papel das IFIs foi muito além disso, contudo. Em especial, o Banco Mundial se converteu em um arauto do neoliberalismo ao se definir como um Banco de Conhecimento (*Knowledge Bank*), cujo foco de atuação se ampliou sistematicamente para além do campo estritamente econômico (Kramarz & Momani, 2013), e passou a abranger questões como a promoção de boas práticas de governança, o combate à corrupção e a defesa da agenda da liberdade de imprensa e da democracia participativa, todos entendidos como elementos fomentadores da *accountability* por parte das instituições públicas. Desse modo, o Banco Mundial contribuiu significativamente para solapar a soberania do Estado-Nação que, crescentemente, se vê subordinada a demandas decorrentes da sua adesão a acordos transnacionais.

Paralelamente às IFIs, um outro conjunto de agentes – os chamados atores não-estatais – também têm minado a autoridade do Estado Nacional e da democracia representativa, na medida em que sua atuação – fundamentada em critérios de expertise técnica, antes que em mecanismos de consulta popular – criam mecanismos de poder e legitimidade que se sobrepõem, e por vezes confrontam com aqueles que, tradicionalmente se apresentam no âmbito do Estado Nação. Dentre eles podemos citar Organizações Não-Governamentais (ONGs), think tanks, agências internacionais de avaliação de risco financeiro, empresas de segurança privadas que exercem funções paramilitares (Hall & Biersteker, 2002; Josselyn & Wallace, 2001) Dentre eles, destacamos o papel que a imprensa desempenha nesse processo, na medida em que reivindica exercer um papel relevante na política como porta-voz da Opinião Pública – de fato, nas décadas de 1990 e 2000, o canal All News americano CNN teve um sucesso considerável em se apresentar como a voz da “Opinião Pública internacional” e desempenhou um papel de relevo em inúmeras circunstâncias, influenciando o processo de tomada de decisões na nova ordem global – o que se tornou conhecido como “efeito CNN” (Gilboa, 2005).

Globalização Neoliberal e a Agenda da Pesquisa Acadêmica

IFIs e atores não estatais têm influenciado decisivamente não apenas a agenda política internacional, mas também a agenda acadêmica. Isso somente se tornou possível na medida em que dois fenômenos articulados – ambos intimamente

associados à lógica neoliberal – alteraram substancialmente o panorama da produção e divulgação de conhecimento científico em escala mundial: o capitalismo acadêmico e o sistema internacional de ranking universitário. Sinteticamente, o capitalismo acadêmico entende a universidade e instituições de pesquisas basilares da produção acadêmica como tendo uma natureza similar à de uma empresa capitalista e, coerentemente com isso, entende que elas devam se guiar pelos mesmos princípios de eficiência e sustentabilidade (Slaughter and Leslie, 2001). Por conta disso, o capitalismo acadêmico se constitui como um importante fator de homogeneização das práticas acadêmicas. O sistema de ranking internacional leva essa lógica ao seu limite, na medida em que estabelece parâmetros de sucesso que, pretensamente, são dotados de validade universal (Amsler & Bolsmann, 2012; Marginson and van der Wende, 2007). O sistema de publicação internacional desempenha um papel central nesse arranjo. Professores de universidades e departamentos bem ranqueados são supostos publicar em periódicos relevantes, ou seja, periódicos classificados pelo *Journal of Citation Reports* (JCR) da empresa americana *Thomson Reuters* e com bom índice de impacto (Paasi, 2005). Esses periódicos são, em sua imensa maioria publicados em língua inglesa, e contam com equipes editoriais e de pareceristas predominantemente compostas por professores sediados em universidades dos Estados Unidos e, secundariamente, do Reino Unido (Lauf, 2005). O resultado previsível disso é a produção de um viés estruturalmente favorável a perspectivas desses países, em detrimento das dos demais (Aalbers, 2004).

Essas circunstâncias criaram condições ótimas para a difusão da agenda neoliberal de maneira fortemente homogênea no campo das ciências humanas. Bourdieu e Wacquant (1999) notaram essa tendência e atribuíram a responsabilidade pelo fenômeno à influência que agentes como fundações, *think tanks* e editoras internacionais passaram a desempenhar no campo. De fato, as fundações tiveram um papel decisivo na conformação do debate acadêmico nos Estados Unidos e no mundo a partir do final da Segunda Guerra Mundial – por exemplo, a Fundação Ford influenciou diretamente o desenvolvimento da tradição da Ciência Política comportamental nos Estados Unidos (Seybold, 1980) e a Fundação Rockefeller desempenhou um papel semelhante nos primórdios da pesquisa em Comunicação

(Gary, 1996; Peters, 1986) – mas seu modelo de atuação parecia mais próximo da lógica liberal tradicional do que da neoliberal, na medida em que seu objetivo era conter a ameaça comunista, no contexto da Guerra Fria, ao invés de ativamente promover uma visão de mundo específica, de maneira homogênea. Os casos do National Endowment for Democracy (NED), da Transparency International (TI) e da Freedom House (FH) dão conta de apenas alguns exemplos muito bem sucedidos de agentes privados no sentido de influenciar o campo da investigação acadêmica no universo da Ciência Política e da Comunicação Política. O modo como a influência desses e outros agentes afetou a agenda do debate nesses campos será objeto da nossa próxima seção.

4. A Agenda da Accountability e seus Patrocinadores

O que chamamos aqui de “agenda da *accountability*” é, na verdade, um conjunto articulado de noções que se desenvolveram e ganharam alcance global a partir da década de 1980, no contexto do processo de globalização neoliberal, sob a égide das IFIs – em especial do Banco Mundial – e do governo dos Estados Unidos, com o apoio de uma miríade de outros agentes – boa parte dos quais de caráter não-estatal – que se tornaram muito influentes na agenda das políticas públicas e da pesquisa acadêmica internacionais. Embora alguns dos termos-chave dessa agenda tenham sido forjados neste contexto – por exemplo, o conceito de “governança”, popularizado pelo Banco Mundial a partir da década de 1990, a maior parte deles têm existência prévia, e foram ressignificados de modo a se adequarem à lógica da globalização neoliberal – dentre eles o próprio conceito de *accountability*. O ponto a se destacar aqui é que o uso desses conceitos não decorre necessariamente de uma afinidade ou identificação consciente dos pesquisadores à agenda neoliberal. Contudo, dado que esses termos ganharam nova importância e centralidade no contexto dessa agenda, os pesquisadores dessas temáticas tendem a ser atraídos para a órbita do debate promovido por esta agenda, independentemente da sua intenção.

Nesta seção discutiremos alguns elementos-chave desse arcabouço. O conceito central, aqui, é a noção de *Rule of Law*, que serve como um pilar normativo

para o sistema como um todo. Depois de apresentar o conceito e o modo como ele passou a ser reinterpretado no contexto da globalização neoliberal, discutimos o modo como ele se articula a outras categorias igualmente importantes. A primeira delas diz respeito ao conceito de governança, que promove uma concepção fundamentalmente técnica e administrativa acerca do governo. Nessa concepção, o maior ou menor sucesso de um governo pode ser avaliado com base em rankings elaborados por instituições especializadas. A segunda remete ao conceito de *accountability* que passou a ocupar um lugar central na teoria democrática contemporânea, em detrimento da dimensão da consulta popular por meio de eleições. Em consequência disso, uma série de mediadores políticos não-eleitos, legitimados em função da sua suposta capacidade de atuar como agentes da *accountability* em domínios específicos. Um terceiro caso diz respeito às categorias de corrupção (e, em menor grau) de clientelismo, que ganharam importância como temas do debate político, na medida em que ambas foram definidas como obstáculos a uma plena implementação da lógica do *Rule of Law*. Finalmente, uma última categoria diz respeito ao problema da liberdade da imprensa, frequentemente descrita como uma das ferramentas mais importantes a serviço da *accountability*, e que frequentemente reivindica uma autoridade política própria, enquanto porta-voz da Opinião Pública.

Rule of Law

Nesse universo de conceitos, aquele que parece desempenhar um papel mais importante na agenda da *accountability* seja, talvez, o de *Rule of Law*. Não apenas esse conceito fornece um referencial normativo para todos os demais como, ao servir de base para a judicialização das práticas sociais em diversos níveis (inclusive o político), ele ajuda a entender as bases da autoridade desproporcional que o aparato jurídico-policia – que envolve o Judiciário, o MP e a Polícia Federal – assumiu no país nos últimos anos, e que criou as condições para o golpe de 2016. O conceito de *Rule of Law* ilustra de maneira exemplar como conceitos previamente existentes são resignificados para dar conta de problemas que se apresentam na era da globalização neoliberal. A história prévia do conceito remete ao liberalismo clássico, em uma perspectiva normativa, e a autores como John Locke e, em uma perspectiva mais analítica, à sociologia do direito de Max Weber, para quem ele corresponderia

ao modelo por excelência da organização do campo jurídico com base na lógica da racionalidade com relação aos fins. O uso contemporâneo do conceito difere fundamentalmente desses outros, visto que sua lógica se aproxima bastante do modelo neoliberal, na medida em que enfatiza a importância de um marco legal consistente como pré-condição para uma sociedade de mercado bem ajustada.

Essa mudança de definição no tocante ao *Rule of Law* ganhou impulso a partir da década de 1990, sob o patrocínio do Banco Mundial. Dois aspectos merecem especial destaque aqui. O primeiro diz respeito à concepção de *Rule of Law* como “uma ordem legal que consiste de regras previsíveis, praticáveis e eficientes, necessária para que a economia de mercado possa florescer (Santos, 2006: 253). A questão da democracia ocupa um lugar secundário na definição do Banco Mundial, em parte por conta das regras que proíbem a instituição de interferir nos assuntos da política interna dos países. Contudo, foi isso mesmo o que o Banco Mundial fez, de maneira sistemática e em escala global, na medida em que ele definiu questões políticas como a reforma do sistema legal como sendo de natureza econômica, na medida em que elas seriam peças fundamentais do desenvolvimento econômico sustentável. O Banco Mundial não atuou sozinho neste sentido, mas contou com o apoio do FMI e outras IFIs com âmbito de atuação regional (Santiso, 2004).

Por outro lado, um segundo conjunto de agentes relacionou de maneira mais direta o tema do *Rule of Law* com a democracia. Nesta versão, o regime de *Rule of Law* é associado à existência de um Judiciário independente, “capaz de tornar os detentores de poder accountable em relação às regras do jogo” (Gloppen, Gargarella & Skaar, 2004). Governos ocidentais – e especialmente o governo americano, através de sua Agência para o Desenvolvimento Internacional e os Departamentos de Estado e de Comércio – se empenharam ativamente em promover reformas no sistema legal de países da Europa Oriental e antiga União Soviética, e também na Ásia e na América Latina a título de “ajuda legal” (Carothers, 1998).

Nos dois casos, a ênfase na autonomia do Poder Judiciário frente ao Executivo e ao Legislativo como uma garantia da qualidade do governo parece expressar uma desconfiança generalizada em relação ao princípio do voto popular como base da autoridade política – de fato, Ferejohn e Pasquino (2003) sustentam que a *Rule of*

Law se sustenta em princípios fundamentalmente distintos da *Rule of Democracy*. Não apenas a legitimidade do Judiciário se ancora em uma lógica fundamentalmente técnica como, em última análise, remete a uma ordem transnacional, na qual IFIs e governos de países ocidentais. Isso não significa, contudo, que essa lógica judiciária tenha se reproduzido de maneira idêntica por toda parte. Ao contrário, em muitos casos, o apelo à retórica do *Rule of Law* permitiu a setores do Judiciário reivindicar poder em seus próprios termos. Em particular, tendo por referência o caso brasileiro, Santiso (2004) destacou os riscos que resultam da adoção dessa concepção, quando o Judiciário põe sua independência acima dos seus deveres de *accountability*. O golpe de 2016 demonstrou tragicamente o enorme potencial corrosivo que um grau extremo de autonomia judicial pode ter em relação à preservação do regime democrático (Engelmann, 2016).

Governança

O conceito de *governança* dá conta de uma apropriação da noção tradicional de governo à luz da lógica econômica neoliberal. Como acontece com outros termos discutidos aqui, o Banco Mundial desempenhou um papel fundamental na formulação do conceito de *governança*, bem como na promoção e *policy paradigms* a ele associados (Babb, 2013; Hall, 1993). A atuação do Banco Mundial como agente promotor da *governança* atingiu seu ápice ao longo da década de 1990, em resposta aos desafios apresentados pelo colapso da União Soviética e dos regimes comunistas da Europa Central e Oriental. Em particular, o conceito de *governança* estrategicamente esvazia o sentido político presente no conceito de governo, e o substitui por uma concepção que enfatiza o seu caráter administrativo e sua eficiência na administração de recursos econômicos. Nessa lógica, índices e rankings ganham relevância como instrumentos de avaliação da *governança* (Cooley & Snyder, 2015, Santos, 2006).

Nessas circunstâncias, agências especializadas na produção de índices e rankings ganham um papel de crescente relevância como fiadores da ordem política. Dentre eles se destaca o World Bank Institute (WBI), setor responsável pela agenda de pesquisa do Banco Mundial (Santos, 2006), secundado por uma miríade de

instituições de caráter público – na maior parte dos casos ligadas ao governo americano –, privado (por exemplo as agências de avaliação de risco financeiro), ONGs e think tanks (Cooley & Snyder, 2015). O ponto a se destacar é que esse princípio de legitimidade compete, e em alguns casos, conflita diretamente com o princípio da soberania popular. Um exemplo particularmente relevante dessa regra é oferecido pela Geórgia, uma pequena ex-república soviética do Cáucaso que, em 2008 saltou para o clube dos 20 melhores países em importantes critérios internacionais de governança – particularmente no que diz respeito ao Índice de Facilidade de se Fazer Negócios (Ease of Doing Business Index, ou DBI)

Accountability

Quando argumentamos que existe no Brasil um sistema de instituições de *accountability* que opera contra a democracia isso não significa que ignoremos a necessidade de controle, ou descartemos mecanismos de punição aos representantes que cometem desvios. O ponto que ressaltamos é o sequestro da narrativa de *accountability* por essas instituições – imprensa, Judiciário, Ministério Público e Polícia Federal –, já que as mesmas agem com objetivos predeterminados e seletivos de julgamento à grupos/atores específicos. O caso mais emblemático é a definição por tais instituições do que é “corrupção” e de como esse *mal* precisa ser enfrentado, e, logicamente, a punição aos corruptos também é definida nos termos convenientes àqueles que realizam a denúncia.

O conceito de *accountability* pode ser localizado de modo bastante conectado à literatura acadêmica que enunciamos na seção inicial do *paper*, referente à visão minimalista, ou poliárquica, de democracia. Na Ciência Política brasileira a definição de O'Donnell (1998; 1999) de *accountability horizontal* e *vertical* é certamente a mais utilizada pelos pesquisadores, servindo inclusive como um parâmetro de avaliação institucional da própria representação política nacional. A dimensão *vertical* diz respeito ao controle dos representantes pelos representados, e teria no momento eleitoral sua excelência, incluindo também a potencialidade de reivindicações por cidadãos/ grupos com cobertura razoável da imprensa, destes, e também dos atos ilícitos de autoridades. Já a dimensão horizontal, que seria a mais deficiente na

América Latina na visão de O'Donnell (1999), envolve a ideia de *checks and balances* dos três Poderes – bem como as derivadas instituições que integram o Poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário – havendo máxima coordenação entre elas. Seria a Constituição o elemento fundamental de ordenamento desse sistema.

Na esteira desse entendimento emerge uma literatura que viria avaliar empiricamente as “novas democracias” latino-americanas, por exemplo, Mainwaring (2003), classificando, ou não, países em democráticos e não democráticos. No caso brasileiro a absorção desses parâmetros avaliativos pode ser observada na perspectiva acadêmica neoinstitucional, e, também, naquela interessada na participação de viés contemporâneo, ou seja, digital. Em ambos os casos a “corrupção” é o ponto em comum, em que o fortalecimento de controles externos aos atores do sistema representativo combateria a mesma. Do ângulo neoinstitucional, protegendo as instituições e punindo os atores envolvidos (Aranha; Filgueiras, 2016), e do lado da participação empoderando os cidadãos no momento que esses tornam-se ativos e se envolvem diretamente na esfera pública, ainda que online, como os trabalhos mais recentes de Comunicação Política tem se ocupado.

Se o sucesso do conceito de “controle” adentrou o campo acadêmico, a lógica que sustenta o argumento ganhou forças e semeou as condições do golpe, ganhando inclusive o apoio popular. O cidadão comum passa a perder cada vez mais a confiança nos políticos eleitos – através do bombardeio diário da imprensa sobre a corrupção da classe política – e depositar nesses agentes de controle externos o papel de representantes da ordem e da proteção da democracia. Desse modo, o Ministério Público através dos procuradores envolvidos na força-tarefa da Lava Jato, e o líder da operação, o juiz Sérgio Moro, emergem como os heróis capazes de limpar a sujeira causada pelos políticos. Claro, sem esquecer o papel central da Polícia Federal em cada nova fase da operação, sempre acompanhados pela cobertura da mídia, colocando atrás das grades os bandidos que assaltaram a República.

Corrupção

Ao longo das últimas décadas, a agenda do combate à corrupção se tornou um tópico importante na pauta política de inúmeros países mundo afora. Isto não

aconteceu necessariamente porque a corrupção, entendida como dado empírico, seja hoje muito maior do que no passado, mas porque a atenção dispensada ao tema aumentou significativamente. Obviamente, acusações de corrupção não são um fenômeno recente. O que torna a situação atual digna de especial atenção é o fato de que os discursos sobre o que define a corrupção, que problemas provoca e de que maneira este problema deve ser enfrentado se tornaram bastante homogêneos em escala global, em referência ao quadro conceitual do *Rule of Law*. Mais uma vez, o Banco Mundial exerceu um papel determinante na definição dos termos básicos do debate político e acadêmico sobre o tema, ao caracterizar a corrupção como um problema fundamentalmente econômico, antes que moral ou político (Rothstein, 2011).

A definição de corrupção patrocinada pelo Banco Mundial é, de fato, bastante restrita: trata-se “do abuso de cargos públicos para o ganho privado”. De acordo com o Banco Mundial, a corrupção acontece quando autoridades oferecem ou recebem suborno e “mesmo se não houver suborno, através de clientelismo e nepotismo, o roubo de recursos do Estado ou o desvio de rendas do Estado” (1997: 8-9). Embora reconheça que o suborno também ocorre no setor privado, o Banco Mundial defende essa definição restrita de corrupção com base no argumento tautológico de que ela é simples e ampla o suficiente para dar conta da maior parte da corrupção que ele encontra – talvez porque seja a que ele está procurando. Tal definição é relevante tanto pelo que destaca quanto pelo que omite. A corrupção é associada fundamentalmente ao Estado, antes que aos agentes privados, à política como fator que perturba a ordem econômica e a relações que têm lugar no interior de fronteiras nacionais, antes que em um âmbito transnacional.

Paralelamente ao Banco Mundial, um segundo agente tem desempenhado um papel de protagonismo na promoção da agenda do combate à corrupção, em escala mundial. Trata-se da ONG Transparência Internacional (*Transparency International*) fundada em 1993 por um grupo que incluía ex-diretores do Banco Mundial, como Peter Elgen e Michael Wiehen. O mais importante produto da Transparência Internacional é o Índice de Percepção da Corrupção (*Corruption Perception Index*, ou CPI). O ponto a se destacar, aqui, é que, não obstante o índice seja frequentemente usado como

uma medida objetiva da corrupção, na verdade trata-se de um índice de *percepção* da corrupção, elaborado com base em um público muito específico, constituído essencialmente por empresários. Trata-se, portanto, de um viés bastante específico sobre o tema. Ao lado disso, o CPI também tem sido criticado por desviar a atenção de aspectos muito importantes do problema, tais como o papel dos agentes privados no processo, os paraísos fiscais, fuga de capitais, evasão de impostos e o mundo financeiro offshore internacional responsável pela lavagem do dinheiro da corrupção. Além disso, o CPI contribuiria para reforçar preconceitos contra países não desenvolvidos, o que os tornaria ainda mais vulneráveis à manipulação política (Bukovansky, 2015).

De fato, a aplicação concreta do conceito de corrupção às análises em comunicação política frequentemente se faz de modo a reafirmar velhos preconceitos (Albuquerque e Pinto) e, desse modo, dão dignidade de hierarquia moral ao que é na verdade assimetria de poder em escala global. Não causa surpresa que a qualificação de “corrupto” tenha recaído especialmente sobre os países que haviam se tornado objeto da atenção do Banco Mundial na década de 1990. É este o caso da Rússia (McNair, 1996) e dos países do antigo bloco soviético, como por exemplo a Romênia (Gross, 2008), todos qualificados como governados por elites “corruptas”, e também de países da África. Nesse caso, o foco da análise recai principalmente sobre o fenômeno da “pequena corrupção”, que é associado à privação econômica e razões culturais (Lodamo & Skjerdal, 2009; Ndangam, 2009). É interessante observar que, embora práticas de corrupção sejam observáveis em toda parte, o modo como o tema é tratado varia significativamente em função da sociedade ao qual se aplica. Se, para algumas o fenômeno é tido como tópico, em outras define a natureza da sociedade como um todo. De modo similar ao viés estabelecido pelo CPI a dimensão transnacional dos processos de corrupção raramente é alvo de atenção sistemática.

Liberdade de Imprensa

A liberdade de imprensa é outro tema clássico do liberalismo que ganhou nova roupagem no contexto da globalização neoliberal. Embora originalmente a liberdade de imprensa fosse nada mais do que um capítulo mais geral do tema da liberdade de

expressão, pouco a pouco ele se descolou dele e ganhou identidade própria. Uma das primeiras formulações do problema remete ao conceito de *Fourth Estate*, tal como formulado no Reino Unido no século XIX. De acordo com essa concepção, a imprensa atendia aos interesses do povo, ao tornar públicos os debates travados, em portas fechadas, no Parlamento, em uma época em que o sufrágio universal ainda não se fazia presente como instrumento de escolha dos governantes. A imprensa livre também exerceu um papel igualmente importante na constituição da democracia americana, de tal modo que, segundo Cook, a imprensa constitui não apenas uma instituição central da ordem política como, de fato, desempenha um papel de governo ao garantir publicidade às ações levadas a cabo pelos diferentes poderes – *branches*, na terminologia americana – que o constituem.

A afirmação da importância da liberdade de imprensa ganhou um novo capítulo ao final da Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos ascenderam ao status de superpotência mundial, em rivalidade com a União Soviética. Nesse contexto, os Estados Unidos se tornaram ativos promotores da liberdade de imprensa, entendida em função do modo como essa questão se configurou no país, estruturado em torno de instituições privadas e da Primeira Emenda da sua Constituição (Blanchard, 1986). Embora em seu primeiro momento a campanha internacional pela liberdade de imprensa tenha produzido resultados pouco expressivos, o esforço ajudou a formar as bases de um argumento que associava liberdade de imprensa à democracia.

Esse argumento penetrou profundamente o debate acadêmico como o ilustra o clássico *Four Theories of the Press*, de Siebert, Peterson e Schramm, que popularizou um modelo binário de análise da imprensa, o qual opunha um modelo liberal a um modelo autoritário e um modelo da responsabilidade social (americano) ao modelo comunista soviético. Por décadas, o livro permaneceu sem competidor no panorama da pesquisa internacional. Mais recentemente, uma série de autores denunciaram o modelo como uma relíquia da Guerra Fria e buscaram ativamente oferecer alternativas analíticas a ele (por exemplo, Hallin e Mancini, 2004). Contudo, embora o modelo de análise comparativa proposto pelos autores pareça hoje bastante datado, a sua intuição fundamental – a ideia de que os sistemas midiáticos dos

diferentes países possam ser adequadamente divididos em “democráticos” e “autoritários” permanece bastante atual. De fato, como regra geral, os pesquisadores não se sentem obrigados a justificar quando classificam um determinado sistema como democrático ou autoritário.

Em parte isso acontece porque os pesquisadores se valem de esquemas classificatórios prévios, elaborados por agências especializadas em avaliar o grau de liberdade de imprensa ao redor do mundo, como a *Freedom House* e o *Reporters Sans Frontières*. Dentre os dois, a *Freedom House* e, particularmente, seu Índice de Liberdade de Imprensa (*Freedom Press Index*, ou FPI) se provaram particularmente influentes, visto que seus índices têm sido largamente utilizados – na maior parte das vezes de maneira acrítica – tanto por pesquisadores como por agências responsáveis pela implementação de políticas públicas, tanto em nível nacional como transnacional. O resultado invariável disso é afirmar o Ocidente como tendo um lugar privilegiado como centro normativo do mundo (para dois exemplos, ver Norris and Inglehart, 2009; Sparks, 2015).

Isso tudo acontece a despeito das inúmeras ponderações e críticas feitas tanto ao FPI e à *Freedom House*, de mais modo geral. De fato, diversas críticas têm sido feitas ao FPI, tanto no tocante às limitações do modo como ele define os fatores que ameaçam a liberdade de imprensa – o FPI considera o Estado como o único fator relevante a este respeito, ao passo em que deixa de lado as limitações relacionadas à lógica da sociedade de mercado (Sapiezynska, & Lagos, 2016), à falta de transparência quanto à metodologia utilizada por ele – visto que ela nem apresenta os critérios usados para avaliar a liberdade de imprensa, nem o modo como atribui valor a eles (Becker, 2003, Giannone, 2010) – e ao viés sistemático que deriva daí, que beneficia as sociedades ocidentais em detrimento de outras sociedades (Giannone, 2010; Steiner, 2014) e é particularmente rigorosa com a Rússia, ainda percebida como principal adversário do Ocidente (Tsygankov & Parker, 2014). Ao lado disso, a *Freedom House* está longe de ser uma organização independente. Ao contrário, dois terços dos recursos da organização vêm diretamente do governo americano (Steiner, 2014). Ainda mais importante, a *Freedom House* inclui em seu comitê diretor um número considerável de pessoas com experiência prévia no governo

americano, particularmente nos setores militares, de inteligência e do Departamento de Estado (Tsygankov & Parker, 2014).

Não menos importante, a liberdade de imprensa tem sido por vezes descrita como a base fundamental sobre a qual se sustenta todo o edifício da democracia (ver, por exemplo Norris, 2010). Por exemplo, uma crescente literatura (Brunetti & Weder, 2003; Coronel, 2010) dá conta do papel central que uma imprensa livre desempenha no combate à corrupção. Um exemplo mais extremo deste argumento é oferecido por Kellam e Stein (2016) que, em um artigo recente, associam de tal forma a democracia à liberdade de imprensa – tal como avaliada pelo FPI – que chegam a sugerir que o resultado das urnas pode representar uma ameaça à democracia, quando se considera que, de acordo com sua análise, presidentes com perfil à esquerda representam uma ameaça direta à liberdade de imprensa, principalmente quando eleitos por ampla margem, ao contrário do que acontece com presidentes de direita.

5. Conclusão

O papel que as chamadas instituições da *accountability* – o Judiciário, o Ministério Público, a Polícia Federal e, não menos importante, a imprensa – desempenharam no golpe parlamentar de 2016 levanta algumas questões importantes para os pesquisadores da Ciência Política e da Comunicação Política, em particular. Ao longo das últimas décadas, a agenda relacionada às instituições da *accountability* – e a conceitos a ela relacionados, tais como *Rule of Law*, governança, corrupção e liberdade de imprensa – ganhou espaço junto aos pesquisadores, em detrimento dos fundamentos que relacionam a democracia à vontade popular, tal como expressa nas urnas. Essa mudança não ocorreu por acaso, mas reflete um esforço sistemático (e bem sucedido) de um conjunto de agentes externos ao campo acadêmico – IFIs, setores do governo americano e ONGs e *think tanks* a eles relacionados – no sentido de promover uma agenda de investigação neoliberal que esvazia os elementos relativos à legitimação popular da democracia – mesmo na forma limitada como ela se exerce por meio do voto – em benefício de um conjunto de instâncias de controle de caráter técnico, sejam elas instituições públicas (as instituições do aparato Judiciário) ou privado (a imprensa, as ONGs...), boa parte das

quais têm um escopo de atuação transnacional. É um argumento central deste texto que a concepção de “democracia de qualidade” associada às instituições de *accountability* se opõe, em aspectos muito importantes, aos próprios fundamentos daquilo que, no passado, se convencionou chamar de democracia.

Para além das críticas propriamente políticas que se possa fazer a esse modelo analítico, importa-nos destacar a sua dificuldade de lidar com as crescentes evidências de crise que sistema de “democracia de qualidade”, fortemente estruturado em torno das instituições de *accountability* enfrenta atualmente. Nas chamadas democracias avançadas ocidentais essa crise se manifesta na forma de uma corrosão do centro político, estruturado em torno de partidos políticos e meios de comunicação tradicionais, que dá lugar a um cenário de maior fragmentação e imprevisibilidade. A recente popularização de conceitos como “populismo”, “pós-verdade” e “fake news” para dar conta desse cenário diz muito mais sobre o sentimento de perda de autoridade por parte das instâncias que se tornaram parte do establishment tecnocrático à frente do processo de globalização neoliberal do que um declínio da democracia representativa em si mesma – não porque ela esteja em boa forma atualmente mas, ao contrário, porque seus fundamentos vinham sendo corroídos desde antes. Em particular, o uso do termo “populismo” para descrever a fonte dos problemas de legitimidade enfrentadas pela democracia é sintomático de um profundo desconforto diante do fantasma de uma vontade popular “selvagem” e obscurantista, isto é, não submetida ao controle responsável das agências da *accountability*. O golpe brasileiro de 2016 dá conta de uma via radical de resolução do problema: na medida em que o voto popular, repetidamente, teimava em fornecer respostas “inadequadas” para os dilemas do país, na avaliação dos seus agentes de *accountability*, estes parecem ter julgado adequado resolver o problema por si mesmos.

Referências

- Aalbers, M. B. (2004). Creative destruction through the Anglo-American hegemony: a non-Anglo-American view on publications, referees, and language. *Area* 36(3): 319-322.
- Amsler, S. S. & Bolsmann, C. (2012). University ranking as social exclusion. *British Journal of Sociology of Education* 33(2): 283-301.
- Aranha, A; Filgueiras, F. *Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual*. Brasília: Enap, 2016.
- Babb, S. (2013). The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor. *Review of International Political Economy* 20(2): 268-297.
- Becker, J. (2003). Keeping Track of Press Freedom. *European Journal of Communication* 18(1): 107-112
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. (1999). On the Cunning of Imperialist Reason. *Theory, Culture & Society* 19(1): 41-58.
- Brown, W. (2005). *Edgework: Critical Essays on Knowledge and Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Brunetti, A, & Weder, B (2003). A free press is bad news for corruption. *Journal of Public Economics* 87(7/8): 1801-1824.
- Bukovansky, M. (2015) Corruption rankings: Constructing and contesting the global anti-corruption agenda. In Cooley A, Snyder J (Eds.). *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carothers, T. (1998). The Rule of Law Revival. *Foreign Affairs* 77: 95-107.
- Cooley, A; Snyder, J. Eds. (2015). *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coronel, S. (2010). Corruption and the Watchdog Role of the News Media. In Pippa Norris (ed.). *Public Sentinel: News Media & Governance Reform*. Washington (DC): The World Bank.
- Dahl, R. (1997). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Downs. A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nova Iorque: Harper.

- Engelmann, F. (2016). Julgar a Política, Condenar a Democracia? Justiça e Crise no Brasil. *Conjuntura Austral* 7(37): 9-16.
- Ferejohn, J. & Pasquale, P. (2003). Rule of Democracy and Rule of Law. In José María Maravall & Adam Przeworski. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fourcade, M.; Ollion, E. & Algan, Y. (2015). The Superiority of the Economists. *Journal of Economic Perspectives* 29(1): 89-114.
- Gary, B. (1996). Communication Research, the Rockefeller Foundation, and Mobilization for a War of Words, 1938-1944. *Journal of Communication* 46(3): 124-148.
- Giannone, D. (2010). Political and ideological aspects in the measurement of democracy: The Freedom House Case. *Democratization* 17(1): 68-97.
- Gilboa, E. (2005). The CNN Effect: The Search for a Communication Theory of International Relations. *Political Communication* 22(1): 27-44
- Gloppen, S., Gargarella, R. & Skaar, E. (2004). Introduction: The Accountability Function of the Courts in New Democracies. In Siri Gloppen, Roberto Gargarella & Elin Skaar. *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies*. London. Portland (OR): Frank Cass.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25(3): 275-296.
- Hall, B. & Biersteker, T. eds. (2002). *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallin, D; Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kellam M and Stein, E. 2016. "Silencing Critics: Why and How Presidents Silent Media in Democracies". *Comparative Political Studies* 49(1): 36-77.
- Josselyn, D. & William W., eds. (2001). *Non-State Actors in World Politics*. New York: Palgrave.
- Kramarz, T and Momani, B. (2013). "The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor". *Review of Policy Research* 30(4): 409-431.

- Lauf, E. (2005). National Diversity of Major International Journals in the Field of Communication. *Journal of Communication* 55(1): 139-151.
- Mainwaring, S. (2003) Introduction: democratic accountability. In: Latin America. Mainwaring, S.; Welna, C.; *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Marginson S, van der Wende M (2007). To Rank or To Be Ranked: The Impact of Global Rankings in Higher Education. *Journal of Studies in International Education* 11(3-4): 306-329.
- Norris, P., ed (2010) *Public Sentinel: News Media & Governance Reform*. Washington (DC): The World Bank.
- Norris, P. & Inglehart, R. (2009) *Cosmopolitan Communications: Cultural Diversity in a Globalized World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1999). Horizontal accountability in new democracies. In: Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. *The self-restraining State. Power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- _____. Accountability horizontal e novas poliarquias. (1998). *Lua Nova [online]*. n.44, pp.27-54.
- Peters, D. (1986). Institutional Sources of Intellectual Poverty on Communication Research. *Communication Research* 13(4): 527-559.
- Paasi, A. (2005). Globalisation, academic capitalism, and the uneven geographies of international journal publishing spaces. *Environment and Planning* 37(5): 769-789.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government. Corruption, Social Trust and Inequality in Comparative Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Santiso, C. (2004). Economic Reform and Judicial Governance in Brazil: Balancing Independence with Accountability. In Siri Gloppen, Roberto Gargarella & Elin Skaar. *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies*. London. Portland (OR): Frank Cass 117-131
- Santos, A. (2006). The World Bank's Uses of the "Rule of Law" Promise in Economic Development. In David M. Trubek & Alvaro Santos (ed.). *The New Law and*

- Economic Development: A Critical Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santos, W. (2017). *A democracia impedida: O Brasil no Século XXI*. Rio de Janeiro: FGV EDITORA.
- Sapiezynska, E. & Lagos, C. (2016). Media Freedom Indexes in Democracies: A Critical Perspective through the Cases of Poland and Chile. *International Journal of Communication* 10: 549-570.
- Schumpeter, J. (1975). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row.
- Seybold, P. (1980). The Ford Foundation and the Triumph of Behavioralism in American Political Science. In Robert F. Arnove (ed.). *Philanthropy and Cultural Imperialism*. Chicago: G. K. Hall.
- Silva, E. (1993). Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economic Restructuring: Chile, 1973-88. *World Politics* 45(4): 526-559.
- Slaughter, S. & Leslie, L. L. (2001). Expanding and Elaborating the Concept of Academic Capitalism. *Organization* 8(2): 154-161.
- Sparks, C. (2015). How coherent is the BRICS grouping? In Nordenstreng K, Thussu DK. (eds.) *Mapping BRICS Media*. London: Routledge.
- Steiner, N. D. (2014). Comparing Freedom House Democracy Scores to Alternative Indices and Testing for Political Bias: Are US Allies Rated as More Democratic by Freedom House? *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, doi: 10.1080/13876988.2013.877676
- Tsygankov, AP and Parker, D. (2014). The securitization of democracy: Freedom House ratings of Russia. *European Security* 24(1) 77-100.
- Werneck Vianna, L.; Burgos, M; Salles, P. (2007) Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo soc. [online]*. vol.19, n.2, pp.39-85
- Wiedemann, T. and Meyen, M. (2016). Internationalization through Americanization: The Expansion of the International Communication Association's Leadership to the World. *International Journal of Communication* 10: 1489-1509.
- Williamson, J. (2008). A Short History of the Washington Consensus. In Nancy Serra & Joseph E. Stiglitz (eds). *The Washington Consensus Reconsidered. Towards*



a New Global Governance. Oxford: Oxford University Press.