

**30º Encontro Anual da ANPOCS,
24 a 28 de outubro de 2006;
GT18 – Poder Político e controles democráticos**

**Qualidade da democracia e desenho institucional: uma abordagem a partir
da perspectiva governo representativo e *accountability*.**

Juliana Salazar Pereira da Costa

Qualidade da democracia e desenho institucional: uma abordagem a partir da perspectiva governo representativo e accountability¹.

Juliana Salazar Pereira da Costa²

1. Introdução

A discussão que envolveu o desenvolvimento do presente trabalho diz respeito ao desenho institucional e à qualidade da democracia. Para tanto, desde já, devo deixar claro o que entendo por democracia, tomando emprestada a idéia de Dahl, cuja principal característica é a responsividade: “um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os cidadãos”³ (Dahl, 2005: 26).

Parti da definição de democracia de Dahl, pois como afirma Przeworski (1999), ela não se constitui numa idéia única. As características do sistema institucional acarretam profundas conseqüências para o desempenho dos governos.

Dessa maneira, podemos formular as seguintes questões: 1. O desenho institucional, realmente, importa para a qualidade da democracia? 2. Há um modelo ideal?

A fim de responder a essas indagações, devo considerar alguns aspectos que normalmente são postos no desenho institucional, como por- exemplo, o nível de participação, de deliberação ou inclusão, assim como de que forma está estabelecida a relação entre *os cidadãos e os policymakers*. Esses institutos,

¹ Agradeço os comentários do professor Marcus André Melo e do colega Rodrigo Albuquerque.

² Mestranda em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco.

³ Dahl afirma que um governo é responsivo para com os seus cidadãos quando eles têm oportunidades plenas de: formular suas preferências, expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual ou coletiva e ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Devemos ressaltar, ainda, que para ele a democracia é tida como um modelo ideal, assim, os regimes existentes nos sistemas reais que possuem alto grau de contestação pública e de inclusão são denominados de poliarquias. (Dahl, 2005: 26-31)

todavia, têm recebido menos atenção nos dias atuais do que a *accountability*, pois esta guarda uma grande conexão com o moderno conceito de democracia, que está assentado na premissa do controle dos governantes e da prevenção da tirania. A *accountability* apresenta-se, assim, como um bom ponto de partida para esta pesquisa. Adotei, ainda, como hipótese, que um dos mais importantes desafios para incrementar a qualidade da democracia seja tornar os seus mecanismos mais eficientes.

Estes mecanismos, contudo, podem gerar um problema, qual seja, impedir a implementação de políticas públicas que beneficiem a maioria da população. Por outro lado, a ausência de fiscalização dos agentes públicos pode fazer com que eles não se tornem responsivos perante as necessidades dos cidadãos e dos bens públicos⁴. A questão, portanto, é fazer com que um *trade-off* entre *accountability* e eficácia governamental -produção de bens públicos - não gere um conflito cujo resultado produza um jogo de soma zero⁵.

Nesse ponto devo salientar que a *accountability* normalmente é analisada sob dois ângulos: vertical e horizontal. A primeira possui um significado eleitoral⁶ e social. Já a segunda, diz respeito aos Poderes do Estado e às agências estatais instituídas com fins próprios.

Com o fito de estudar a primeira dimensão vertical, tão somente no seu sentido eleitoral, faz-se necessário estudar o governo representativo que, para Pitkin, só pode surgir a partir de eleições regulares e genuínas⁷.

⁴ Neste sentido, pontua Mainwaring que a “*powerful mechanisms of accountability can impede governments from implementing policies that would benefit most citizens; they can give small minorities, even a few individuals in key institutions (e.g. Supreme Court) veto power of policy changes. At a minimum, mechanisms of accountability impose modest transactions costs.(...). If public officials do not need to account for their actions, they may be unresponsive to citizen needs and to the public good*” (Mainwaring, 2003: 4-5).

⁵ Jogo de soma zero: os benefícios de um implicam em perdas para outro.

⁶ Segundo O'Donnell, Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti formularam o conceito de *accountability* societal. Esta é também um mecanismo de controle na forma vertical, porém, não eleitoral. A modalidade *accountability* societal é exercitada através de ações dos cidadãos seja por meio das associações, dos movimentos ou da mídia que expõem as ações governamentais em desconformidade com a lei ou com os interesses dos cidadãos, seja mediante a requisição da atuação das agências horizontais de controle. A *accountability societal* utiliza-se, dessa maneira, tanto de ferramentas institucionais como de ferramentas não institucionais (O'Donnell, 2003).

⁷ Convém salientar que Pitkin considera que nenhum sistema institucional pode garantir em essência a representação. Afirmando: “*que el gobierno representativo es, idealmente, la mejor forma de gobierno debido a la misma razón de que no será representativo en su carácter a menos que esté organizado y*

2. Governo Representativo

A representação é um conceito importante nos dias de hoje, pois todos nós somos governados por meio de representantes. Pitkin (1996) entende que a representação pode vir a ser uma atuação substantiva por outros. Isso significa dizer que o representante deve atuar no interesse do representado, de uma maneira sensível aos interesses deles. Mas, saliento, o representado não é visto como alguém que deva ser tutelado por necessitar de cuidados.

Há um elo entre representação e democracia, pois governos só são representativos quando escolhidos por meio de eleições livres, periódicas e de ampla participação⁸.

A representação pode ser entendida sob diversas concepções, dentre as quais, destaco duas: a idéia de representação como relacionada à de *mandate*, todavia, não como este fora concebido originalmente, ou seja, de forma imperativa, o governante seguindo fielmente o que determinava o representado. Mas, o *mandate* significando a escolha entre as diversas plataformas políticas apresentadas em uma eleição. Já na segunda concepção, a representação pode ser entendida como uma relação entre interesses e resultados. É uma relação entre o que foi escolhido pelos eleitores e as políticas que serão executadas.

Essas concepções serão importantes, pois, permitirão dizer se um governo é responsivo ou pode ser responsabilizável (*accountable*). Idéias que retomarei mais adiante.

Aqui, faz-se necessário ressaltar que a representatividade traz em si um problema: a assimetria de informação entre governantes e governados. Essa assimetria ocorre seja porque a informação só é do conhecimento do governo, seja porque ela é difícil e bastante custosa para ser obtida pelos governados.

acondicionado apropiadamente (...) El concepto de representación se configura así como una continua tensión entre el ideal y el logro”(Pitkin, 1996: 267).

⁸ Cf. Pitkin (1996), Manin (1999) e Powell (2000).

A assimetria permite que, em determinadas situações, alguns governantes ajam de uma forma em que interesses individuais ou clientelísticos se sobreponham aos interesses coletivos.

Thus, informational asymmetry between governments and citizens can work against the latter. As Cheibub and Przeworski (chapter 7) argue, when governments know what voters will be satisfied with and voters do not know what governments can do for them, room is opened for moral hazard. Suppose that voters do not announce the terms of the contract to the government but the incumbent learns, say from public opinion polls, what voters expect. Then the fact that the government adopts policies that follow trends of public opinion – in other terms, that the government is responsive to the public opinion – does not imply that it is representative. If voters inform that government that they care most that the streets be safe, the government may do nothing about unemployment, even if it could. Contrary to Stimson, MacKuen, and Erikson (1995), responsiveness is not the same as “dynamic representation (Manin *et alli*, 1999:12)

Assim, considerando essa assimetria de informação surge a indagação: é a eleição um instrumento hábil para aferir se um governo é representativo?

2.1 Representação e eleições

Powell (2000) realizou, por meio da análise de vinte democracias, um estudo de como as eleições podem funcionar como instrumento genuíno da democracia. Ou dito de forma mais específica, ele procurou investigar como eleições competitivas podem funcionar como instrumento hábil a fim de que os cidadãos possam influenciar os *policymakers*. As eleições, assim, também são vistas como mecanismos que estabelecem conexões entre os *policymakers* e os cidadãos, estimulando os primeiros a prestarem atenção às demandas dos segundos.

Os cidadãos podem utilizar as eleições sob um ponto de vista prospectivo, ou seja, escolher entre as diversas plataformas políticas que estão sendo apresentadas numa dada eleição; ou utilizá-las num sentido retrospectivo com o fim de premiar ou punir os governantes.

Powell (2000) afirma, ainda, que há duas dimensões que são observadas pelo eleitor no momento da sua escolha: uma dimensão vertical e outra horizontal. Na dimensão vertical, o cidadão votará contra ou a favor do governo ou irá escolher um representante que provavelmente não será o governante, mas que irá representar o interesse dele através de negociações ou coalizões construídas entre uma eleição e outra.

Para Powell (2000), o primeiro tipo de escolha ocorrerá quando, no momento das eleições, as plataformas de governo estiverem bem definidas e os cidadãos puderem exercer o seu direito de voto num cenário claro de preferências. Os eleitores, neste caso, provavelmente farão suas escolhas deixando de lado quem possa negociar em seu nome - eles desejarão que as eleições assegurem o que eles decidiram. Quando as plataformas postas no momento da eleição, contudo, forem complexas e os cidadãos estiverem divididos quanto à escolha a realizar e, por conseqüência, os problemas coletivos não tenham surgido totalmente, as eleições não constituirão um resultado certo, a escolha de determinada política, e, neste caso, os eleitores optarão por escolher alguém que os represente de forma confiável, haja vista que estes negociarão em seu nome entre os períodos eleitorais.

A dimensão horizontal, por outro lado, é temporal. Os cidadãos, ao votarem irão priorizar o comportamento passado dos representantes, ou seja, prestar atenção nas políticas realizadas, decidindo se reelegem aqueles que estão no poder ou se devem escolher novos representantes.

Tanto o controle retrospectivo como o controle prospectivo são úteis. O primeiro porque pode assegurar que abusos do poder públicos sejam verificados e controlados e por permitir que em novas eleições haja a possibilidade dos eleitores sancionar os *policymakers* que descumpriram os compromissos assumidos. O controle prospectivo, por sua vez, é importante porque fará com que

os representantes foquem suas ações em conformidade com os desejos dos eleitores.

Logo, posso afirmar que no controle prospectivo as eleições serão vistas segundo a visão do *electoral mandate*, ou seja, servirão para mensurar não somente os governantes, mas também a performance futura dos partidos que estão concorrendo, quais as promessas que são críveis. Enfim, eleições servem para selecionar políticas. No controle retrospectivo, a visão que prevalece é a de *accountability* que possibilita a permanência ou não dos incumbidos no governo. Estes dois tipos de controle não são excludentes, podendo, dessa forma, serem exercidos numa mesma eleição.

Feitas essas considerações de como os cidadãos podem exercitar um certo controle sobre as políticas de seus antigos ou futuros representantes no momento das eleições, passarei, de agora em diante, a analisar o controle retrospectivo (*accountability*), tendo em vista a hipótese inicial.

2.2 Representação e Accountability

Os governos são *accountable* quando os cidadãos detêm a capacidade de avaliá-los; de manter ou tirar do governo os agentes públicos que os representam.

Destaco a *accountability* como uma forma atrativa de controle, mesmo para os teóricos reticentes em aceitar que o eleitorado possa deter a capacidade de escolher, de forma adequada, uma política dentre as tantas que são oferecidas. A atratividade da *accountability* reside na simplicidade do seu modelo, bem como no fato de que ela não exige que o eleitorado seja um *expert* em políticas.

Powell (2000) ressalta que a *accountability* é atraente em dois níveis: num primeiro, por tornar claro o que as eleições objetivam na sua forma mais elementar, ou seja, a oportunidade periódica de mudar os *policymakers*. Num segundo, por ser um instrumento poderoso, haja vista que a previsibilidade de rejeição dos representantes pelos representados acaba por pressionar aqueles a se preocuparem com as próximas eleições e, conseqüentemente, com as necessidades do eleitorado.

Em que pese, portanto, a tendência do governo *accountable* prestar mais atenção nas demandas dos cidadãos faz –se necessário, neste momento, ressaltar que *accountability* não se confunde com responsividade. Esta significa que as políticas públicas adotadas estão em conformidade com os desejos dos cidadãos. A *accountability*, por sua vez, é, como já afirmei acima, o instrumento que possuem os cidadãos de discernir entre um governo representativo e não-representativo e, nesta hipótese, poder sancioná-lo ou premiá-lo no momento das eleições.

A avaliação dos governantes, contudo, não é efetuada de maneira simplista como pode parecer à primeira vista. Se os eleitores não forem míopes deverão observar a performance do governo não apenas olhando o que aconteceu durante o seu mandato, como também, o que foi produzido para o futuro – qual o seu legado?(Manin *et alli*, 1999:14-15).

Uma das dificuldades para observar a conduta dos *policymakers* é a assimetria de informação, pois com informações incompletas pode parecer, a princípio, que o governo tomou a melhor decisão, enquanto se existissem informações perfeitas poderíamos notar que o governo foi responsivo, haja vista que adotou o clamor dos cidadãos. Todavia, não foi representativo, seja porque não ter produziu o melhor interesse público para a coletividade, seja porque não provisionou o melhor bem público.

Essa diferenciação é bem explicitada por Przeworski, Stokes e Manin (1999). Eles afirmam que, por um lado, os representantes podem implementar o que prometeram nas eleições, em que pese a execução do que fora prometido não ser o melhor para os cidadãos, ou por outro lado, os representantes podem deixar de implementá-las justamente por não estarem em conformidade com o melhor interesse público. Para eles, portanto, “*mandate – representation*”, ou seja, o dever dos representantes agirem sempre em conformidade com os interesses dos representados é frágil. Logo, a ameaça da sanção eleitoral é enfraquecida quando os eleitores não são capazes de observar as questões como os políticos podem observar ou ter acesso ao seu conhecimento.

Assim, eles indagam, tendo em vista a perspectiva acima, “a obrigação de prestar contas na próxima eleição é condição suficiente para induzir a representação?”. Chegando à conclusão de que como os eleitores não podem observar porque os governantes adotaram determinada ação governamental eles, quando do momento das eleições, podem reeleger políticos que foram responsivos, todavia, não foram representativos, assim como podem não renovar o mandato daqueles que foram representativo. Ressaltando, ainda, que em virtude desse fato, *Pitkin* chegou a afirmar que a reeleição não é uma prova de boa representatividade, e, sim, que a reeleição é a prova de que os eleitores pensam no momento de exercitarem o seu direito de voto.

Logo, em que pese a importância das eleições, pois, a substituição dos governantes pelos governados constitui a essência da democracia, elas não são como demonstrei o único mecanismo que pode induzir os representantes a agirem de forma representativa, inclusive, como foi exposto, alguns autores as têm como um instrumento débil⁹.

Discussões à parte, o fato é que, nesse momento, concordo com Powell quando ele afirma que devemos nos questionar sobre que elementos da arena política e eleitoral facilitam os cidadãos a usarem as eleições de modo apropriado e efetivo. Para em seguida, afirmar que a primeira condição é que os eleitores conheçam quem é o responsável pela elaboração das políticas, ou seja, que haja clareza de responsabilidade em relação aos *policymakers*, assim como que eles possuam oportunidades regulares de votar contra ou a favor dos *policymakers* (Powell, 2000: 51).

Resumidamente, é preciso questionar o que pode fazer com que um governo seja mais representativo que outro. Como mostrarei em seguida, acredito, nesse sentido, que o desenho institucional pode nos ajudar com esses questionamentos.

⁹ “*Although democracy may not assure representation, it is still plausible that democracy is more conducive to representation than alternative regimes. Yet the conclusion of this analysis must be that citizens’ control over politicians is at the best highly imperfect mechanism to insure that governments will do everything they can to maximize citizens’ welfare*”. (Manin *et alli*, 1999:50)

3. *Accountability*, clareza de responsabilidade e desenho institucional

Como já observei, para que a dimensão retrospectiva da *accountability* possa vir a funcionar a contento, ou seja, para que os cidadãos, no momento das eleições, estejam aptos a realizar um controle retrospectivo do governo, é imprescindível que eles possam identificar o responsável pela tomada da decisão: quem foi o *policymaker* responsável.

As democracias podem ser organizadas e funcionar de diversas maneiras. Lijphart, entretanto, sustenta que existem padrões e regularidades que surgem quando são examinadas as instituições sob o ângulo das suas regras e práticas, classificando, assim, os modelos democráticos em majoritários ou consensuais.

Quando as democracias não se satisfazem com maiorias mínimas, quando suas regras e instituições buscam um amplo acordo sobre as políticas que devem ser adotadas, enfim quando buscam aumentar a participação do número de pessoas nas tomadas das decisões, o modelo é classificado como consensual. Por outro lado, se houver uma concentração do poder político nas mãos de uma pequena maioria, podendo, inclusive, essa maioria ser simples (*plurality*) o modelo será considerado majoritário.

Ademais, o modelo consensual tem como característica a tentativa de compartilhar, negociar, fazer concessões e limitar o poder, enquanto o modelo majoritário enxerga a democracia de forma competitiva, combativa: quando as preferências divergirem, que prevaleça a vontade da maioria ainda que essa seja simples¹⁰ (Lijphart, 2003:17- 18).

Para o nosso propósito, acredito que a melhor forma para saber que modelo institucional está sendo adotado em um determinado país é verificar o que dispõe o sistema constitucional. Nesse sentido, as constituições podem refletir tanto um modelo como outro dependendo das regras que elas adotem. A fim de

¹⁰ A classificação do modelo poderá ser deduzida a partir de diferenças que digam respeito às instituições e regras democráticas consideradas por Lijphart em duas dimensões. “A primeira dimensão reúne cinco características da estrutura composta pelo Poder Executivo, pelos sistemas partidários e eleitorais e pelos grupos de interesse. Para resumir, vou me referir a essa primeira dimensão como *dimensão executivos – partidos*. Uma vez que as cinco diferenças, na segunda dimensão, são normalmente associadas, em sua maioria, ao contraste entre federalismo e governo unitário – assunto ao qual deverei logo retomar -, chamarei a essa segunda dimensão *de dimensão federal – unitária*” (Lijphart, 2003: 18).

verificar que modelo adotou uma dada constituição, um bom ponto de partida nos é oferecido por Powell (2000).

Segundo ele, duas características constitucionais são essenciais para verificar qual o modelo que fora adotado, podendo estas serem verificadas por meio das seguintes indagações: 1. As regras de representação induzem a eleição de maiorias legislativas que podem controlar o Poder Executivo? 2. As regras que autorizam a execução das políticas públicas concentram seu poder político no partido governamental? Se respondermos afirmativamente a essas duas questões, estaremos diante de uma constituição que adotou o modelo majoritário. No entanto, se as regras eleitorais encorajaram uma representação eqüitativa de uma multiplicidade de partidos, bem como as regras de decisão encorajaram a representação eqüitativa de uma gama variada de partidos no momento de tomada da decisão política estaremos perante um modelo constitucional que incorpora a visão proporcional (Powell, 2000:21)¹¹.

3.1 Clareza de responsabilidade: democracias parlamentaristas e presidencialistas

A diferença fundamental entre democracias parlamentaristas e presidencialistas é a conexão hierárquica entre eleitores e os *policymakers*. Com efeito, no sistema presidencialista, a relação entre o chefe do Poder Executivo e os cidadãos não é intermediada pela maioria legislativa como o é no sistema parlamentarista.

Moreno, Crisp e Shugart (2003) afirmam que enquanto as democracias parlamentaristas são baseadas principalmente em ninhos de hierarquia vertical no que tange à *accountability*, o sistema presidencialista é construído na interação do

¹¹ Para Lijphart (2003) existe na ciência uma tendência forte e persistente de associar a democracia ao modelo majoritário ou de Westminster. Arato segue essa tendência quando apresenta o regime de *accountability* pura. Para Arato, a *accountability* pura “seria diferente do parlamentarismo de Westminster, apenas por ter uma única câmara, uma regra eleitoral que exigisse mais maioria, talvez uma constituição escrita, mandatos mais curtos e regras ainda mais estritas de financiamento partidário (Arato, 2002: 08).

controle mútuo horizontal e na *accountability* vertical. Essa diferença, para eles, é fundamental no que tange aos incentivos legislativos.

Com efeito, no presidencialismo os poderes possuem diferentes incentivos. Por exemplo, os legisladores estarão precipuamente conectados aos interesses dos seus eleitores (que constituem a sua base eleitoral de forma local), pois objetivam, sobretudo, a reeleição existindo a necessidade de contrabalançar as ambições entre os poderes, já que o chefe do Executivo, por sua vez, estará mais preocupado com questões de âmbito nacional - sua base eleitoral é nacional. Os interesses dos poderes são, dessa forma, antagônicos: interesses locais *versus* interesses nacionais.

Já no sistema parlamentarista, os legisladores não estão precipuamente interessados em suas carreiras, tendo em vista que a maioria parlamentar é coletivamente responsável pelo governo. Essa diferença advém das características de cada sistema para formar o governo. No presidencialismo, o chefe do Executivo será escolhido diretamente pelo eleitor – a conexão entre eles é direta. No parlamentarismo, o principal compromisso dos candidatos legislativos é buscar votos para entrar numa entidade coletiva – o partido – que tenta se afirmar como executivo ou dele participar.

Podemos resumir a formação do gabinete no sistema parlamentar da seguinte forma: primeiro haverá uma delegação dos cidadãos, por meio das eleições, para os partidos a fim de que esses os representem. Num segundo momento, haverá uma delegação partidária que determinará quem formará o gabinete (primeiro – ministro e seus auxiliares); o gabinete por fim, formará a burocracia. Essa, portanto, é um agente do gabinete.

Sendo a burocracia um agente do gabinete, os burocratas estão obrigados a cumprirem tanto as leis como as ordens ministeriais que lhes foram delegadas, assim como estão sujeitos ao controle por parte do principal. O controle dos burocratas pode ser realizado por meio do orçamento ou por meio da estrutura das agências. Podemos, dessa forma, deduzir que o sistema parlamentar é constituído por um ninho de hierarquia, ou seja, por uma cadeia em que cada agente delegado é responsável perante o principal.

No sistema presidencial, tanto o presidente como os legisladores são agentes dos cidadãos, pois, são por eles escolhidos. Os poderes executivo e legislativo são, dessa forma, independentes e separados e, repita-se, com interesses contrapostos.

O resultado político no sistema presidencial advirá de negociações/transações entre os agentes eleitos e os agentes que compõem a burocracia. Essas negociações freqüentemente constituirão a agenda política. Cada agente político tentará promover os resultados políticos que lhe interessam sob o ponto de vista eleitoral, e quando fracassarem no implemento dos seus interesses tenderão a responsabilizar terceiros pelas políticas que não forem implementadas ou que fracassaram (Moreno *et alli*, 2003: 88).

A princípio, portanto, posso afirmar que parece existir uma maior clareza de responsabilidade nos sistemas parlamentaristas, haja vista que os *policymakers* são claramente identificáveis: governo e burocracia se confundem.

Não posso, a partir dessa primeira evidência, afirmar, contudo, que a *accountability* vertical funciona melhor nos sistemas parlamentaristas. Aliás, deixei evidenciado anteriormente que a eleição não é um mecanismo perfeito de *accountability*.

Em virtude dessa deficiência os estudiosos propõem que seja estimulada a busca por mais informações sobre a interação entre os vários mecanismos e instituições de *accountability* (Mainwaring, 2003: 03), assim, de agora em diante, passarei a analisar a *accountability* horizontal. Preliminarmente, faz-se mister adentrar na discussão sobre as divergências conceituais que envolvem a matéria como um todo.

4. *Accountability*: divergências conceituais

O conceito de *accountability*, segundo Mainwaring, não é unívoco. É bem verdade que ele afirma existir um consenso entre os autores, haja vista que eles concordam que os seus diversos tipos dizem respeito à possibilidade de responder e responsabilizar os agentes públicos por suas ações ou omissões.

A questão fundamental, contudo, é saber se todas as atividades que envolvam agentes públicos e responsabilizá-os pelo cumprimento do dever deve ser incluído na rubrica da *accountability*.

Mainwaring (2003) defende que a *accountability* ultrapassa a fronteira de responder à solicitação pelo cumprimento dos deveres públicos e afirma ser importante especificar que forma de “*answerability*” nela está incluída, assim como se ela está restrita aos casos de transgressões legais pelos atores estatais, quer seja pela usurpação de competência de uma agência estatal por outra, quer seja pela prática de atos de corrupção pelos agentes estatais, como defende O'Donnell.

A noção de *accountability*, para Mainwaring, inclui tanto o que O'Donnell chama de *accountability* horizontal e ele de *Intrastate Agency*. Contudo, vai além das questões em que a legalidade dos atos praticados pelos atores estatais (agentes e/ou agências) está em jogo. Ele afirma que deve haver também um controle político, ou seja, os agentes ou agências estatais também devem responder politicamente pelo cumprimento ou não dos seus deveres e cita como exemplo o fato de que, nos sistemas parlamentaristas, o Gabinete responde à Legislatura sem que necessariamente isso venha a constituir uma infração legal.

Formulando, ainda, uma crítica a O'Donnell ao afirmar que não há porque restringir o conceito da *accountability* horizontal a transgressões legais ou a atos de usurpação de competência de um poder por outro. Defendendo, ainda, que o conceito da *accountability* eleitoral e o controle por parte da sociedade se estendem além dessas matérias assentando-se, principalmente, nos julgamentos políticos (Mainwaring, 2003:7-12). Outro questionamento acerca da definição diz respeito ao poder de sancionar, ou seja, se o agente que promove a *accountability* deve deter necessariamente o poder de aplicar sanção.

Para deslindar a questão, Mainwaring propõe o seguinte: que seja feita a distinção entre a possibilidade de exercer o poder para sancionar diretamente e o poder de aplicar outras sanções. O fato é que a *accountability*, para o autor, não existe sem o poder de sanção; atribuir a competência de sancionar para outras

jurisdições (especialmente o Poder Judiciário) é uma questão crítica para a *accountability*.

Devemos, salientar, aqui, que para este autor a *accountability* não exige que o poder de sanção seja exercido diretamente pelos poderes, ou seja, agências de controles também podem impor sanções. Este poder de aplicar sanções indiretamente já caracteriza uma relação de *accountability*.

Outro ponto de discórdia, entre os autores, é se a *accountability* está limitada ou não ao relacionamento principal/agente como defende Moreno, Crisp e Shugart. Retomaremos essa discussão mais adiante. Por ora, veremos o que Guillermo O'Donnell entende por uma dimensão horizontal da *accountability*.

4.1 *Accountability* horizontal: o entendimento de Guillermo O'Donnell

Como vimos, a representação deve ser substantiva, ou seja, deve ser realizada objetivando maximizar o bem estar da coletividade. Segundo O'Donnell, a ciência social contemporânea tem dado especial atenção a confiança e a sua inter-relação com as instituições (O'Donnell, 2003: 34).

Nas democracias contemporâneas, o desenho institucional está posto nas constituições que, inclusive, tendem a seguir o modelo da constituição americana, fazendo com que os poderes sejam relativamente autônomos e interdependentes. A jurisdição (competência) de cada poder também é estabelecida constitucionalmente. A relação entre os poderes está, conseqüentemente, baseada na idéia de jurisdição cujos limites estão legalmente definidos e não podem ser transgredidos.

Assim, cada instituição tem sua competência delimitada legalmente. A limitação da jurisdição, inclusive, alcança os três poderes mais proeminentes, quais sejam, o poder Executivo, Legislativo e Judiciário o que, por sua vez, estabelece não só um sistema de controle mútuo, mas, sobretudo, delimita o poder de cada autoridade governamental e do Estado. Advindo daí, a divisão dos trabalhos entre as instituições políticas relevantes, fato este que possibilita a configuração da responsabilidade de cada instituição.

A interação entre as instituições estatais pode acarretar a interferência de uma instituição em outra (*encroachment*) ou motivar atos de corrupção por parte dos agentes estatais. Com o fim de prevenir esses ilícitos existe, a *accountability* horizontal,¹² que O'Donnell define como:

The existence of state agencies that are legally enable and empowered, and factually willing and able, to take actions that span from routine oversight to criminal sactions or impeachment in relation to actions or omissions by other agents or agencies of the state that may be qualified as unlawful. (O'Donnell 1999a:41, italics added) (2003:35)

O'Donnell chama atenção para necessidade de distinguir entre os dois tipos de agências que podem exercer a *accountability* horizontal: as de *balance* e as *Mandated Horizontal Accountability*.

As primeiras são constituídas pelos três poderes estatais – Executivo, Legislativo e Judiciário. As segundas são agências que foram criadas com o fim de complementar as primeiras, tais como *ombudsmen*, Tribunais de Contas, Ministério Público, etc.

Ressaltando, ainda, que as segundas foram criadas em função das sérias limitações das primeiras, quais sejam: 1. intermitência, pois os Poderes estatais só agem em virtude das transgressões de outras instituições, são reativos; 2. o custo elevado do conflito, tendo em vista que refletem discordâncias visíveis entre instituições supremas como, por exemplo, o Executivo e o Legislativo; e 3. o conflito ter motivações eleitorais o que o torna mais difícil de ser resolvido.

Deixemos explícito, a criação das agências *mandated* não significa para O'Donnell que as instituições de *balance* não sejam importantes por si só, pelo contrário, ele afirma que cada instituição é importante *per si*. No entanto, ele chama atenção para o fato de que quando a *accountability* horizontal é efetiva, ela

¹² A *accountability* horizontal não diz respeito a todas as interações entre instituições estatais, mas, tão-somente àquelas cujo propósito explícito seja prevenir, anular, redirecionar ou punir ações e omissões consideradas ilegais e, se e somente se, disserem respeito à usurpação de competência ou a atividades ilegais. “Horizontal accountability, thus, is a small subset of the manifold interactions that state agencies undertake among themselves” (O'Donnell, 2003: 51).

é um mecanismo que serve tanto para prevenir ações de usurpação do poder como atos ilegais. O que só é possível com a existência do Estado do “*rule of law*”.

Por fim, devemos lembrar que, para ele, a *accountability* horizontal contribui para o exercício da *accountability* vertical, assim como para a eleitoral e a social, na medida em que as instituições de *balance* e as *Mandated Horizontal Accountability* geram informações para a sociedade.

Nesse sentido, afirma O'Donnell, que “se essas agências funcionam mais ou menos efetivamente, elas geram um fluxo de informações que estará disponível tanto para a *accountability* eleitoral como para a *accountability* social. Sem essas agências, as informações poderiam faltar ou serem distorcidas pelas agências estatais que tentariam eximir-se da *accountability* horizontal. Ainda que seja escassamente comentada, esta é uma contribuição, ressalta o autor, que a *accountability* fornece para o vigor da vida democrática no que diz respeito à esfera vertical, seja esta eleitoral ou social” (O'Donnell, 2002: 94).

4.2 *Accountability*: uma relação exclusivamente principal/agente?

Para Moreno, Crisp e Shugart (2003), a *accountability* tem que necessariamente envolver a sanção, o que pressupõe que um ator tenha mais autoridade do que o outro. Um dos atores deve deter o poder de sancionar. Eles lidam com o conceito de *accountability* visto da abordagem principal/agente, o que traz ínsita a idéia de delegação. A delegação ocorre dentro de um sistema hierárquico no qual uma pessoa ou entidade, como agente, recebe uma autoridade condicional de outra entidade, o principal. Logo, relações de delegação ocorrem numa direção principal/agente e as relações de *accountability* numa direção oposta, agente/principal, haja vista que os primeiros tornam-se *accountable* perante os segundos.

Nos regimes democráticos os principais serão os cidadãos e os agentes serão os seus representantes. Assim, para os autores, a *accountability* significa que o principal detém o poder de retirar totalmente a autoridade que fora condicionalmente delegada. Em outros termos, isso significa que o principal pode

“desconstituir” a autoridade conferida ao agente, retirando-lhe as atribuições que lhe foram delegadas¹³.

Essa “desconstituição” da autoridade pode ocorrer mediante a recusa de se renovar à relação de delegação ou, por meio, da diminuição das atribuições que foram delegadas, todavia, nesse caso, a relação principal/agente permanece. Como exemplo do que ora digo, posso citar o momento das eleições, onde os eleitores serão considerados principal e poderão exercer a *accountability*.

São os desenhos institucionais que fixam as diferentes relações entre delegação e *accountability* estabelecendo de forma mais detalhada os direitos e deveres do cidadão. Para tanto, as constituições podem adotar o sistema parlamentarista, com um padrão hierárquico próprio que facilita a responsabilização, ou estabelecer um sistema de trocas para manter o equilíbrio e prevenir atos de tirania contra os cidadãos, o que ocorre no sistema presidencialista¹⁴.

Moreno *et alli* entendem que quando um determinado país adota o sistema presidencialista, a *accountability* vertical é enfraquecida, haja vista que como a atribuição de competência está dividida em mais de um órgão torna-se mais difícil identificar um culpado, assim como “desconstituir” o agente das atribuições que lhe foram conferidas a não ser quando do momento das eleições.

Mainwaring, por sua vez, chama atenção para as consequências de se restringir a *accountability* como uma relação entre principal/agente afirmando:

Restricting ‘accountability’ to principal – agent relationships calls attention to a substantive point: a relationship of power is different when a principal can dismiss or decide against renewing an agent compared to a context in which no such possibility exists. Under those circumstances, agents have an incentive to be responsible to a

¹³ A palavra desconstituir, aqui, está substituindo “*dismissing*” que significa a dispensa imediata do representante, todavia, em política, isso nem sempre é possível quando estamos falando de atribuições estatais conferidas por meio das eleições, portanto, o sentido que ora empregamos é o de que não haverá renovação da representação.

¹⁴ “*A condition for horizontal exchange or superintendence to work is countervailing ambitions. Madison’s pitting of ambitions against one another assumes that agents have incentives to different things. (...) In presidential systems, countervailing ambitions are implied by separate electoral origin of the president and executive*” (Moreno *et alli*, 1999: 97).

principal. (...) The advantages of limiting 'accountability' to principal – agent relationship, however, may be offset by other disadvantages – above all, the fact that this definition excessively narrows the concept and leaves out some formalized relationships of oversight and potential sanctioning. Whether or not a principal – agent relationship exists, a public official may formally need to answer for her action to some actor and may be subject to sanctions in the event of wrongdoing (Mainwaring, 1999: 14-15).

Finalmente, devo lembrar que Moreno, Crisp e Shugart(2003) consideram que quando as instituições são formalmente independentes uma das outras, como no sistema presidencialista, elas não são *accountable* uma para com a outra, pois *accountability* e independência são características contraditórias no desenho institucional.

Conseqüentemente, eles consideram que a idéia de *accountability* horizontal de Guillermo O'Donnell é um oxímoro. Com efeito, para eles, o termo horizontal quando aplicado ao sistema político, significa dizer que dois ou mais atores, assim como instituições, estão em igual nível de hierarquia dentro do sistema político. Logo, se entendermos que *accountability* envolve o poder de aplicar sanção, a existência de uma relação hierárquica faz-se imprescindível.

5. *Accountability* e eficácia governamental

A saída do estado da natureza Hobbesiano foi à criação do Estado, todavia, sempre houve a contradição nos desejos dos seres humanos entre viver numa sociedade organizada e outorgar poderes para que outros decidam em seus nomes. Basicamente podemos resumir a contradição da seguinte maneira: o reconhecimento da necessidade de se constituir lideranças fortes e efetivas para governar, prover bens públicos e resolver conflitos coletivos, *versus* o medo da intrusão estatal na vida societal.

Assim, os sistemas políticos sempre oscilarão entre períodos de maior delegação de poder à autoridade estatal, normalmente isso ocorrerá em virtude da

necessidade de se provisionar bens públicos em uma maior quantidade, e, entre momentos em que os cidadãos questionarão e reivindicarão uma menor intrusão da esfera pública na esfera privada.

O conflito permanece até os dias de hoje, mas as democracias contemporâneas, por meio dos seus desenhos institucionais, buscam minorá-lo ou, até mesmo, solucioná-lo. Considerando esse objetivo, o desenho institucional sempre oscilará entre uma maior participação da sociedade (consenso) ou um maior poder de tomada de decisões rápidas (*decisiveness*).

Lijphart faz a seguinte indagação: “E daí – a diferença entre democracia majoritária e a de consenso altera alguma coisa no funcionamento da democracia, especialmente na sua forma de agir?” (Lijphart, 2003: 293).

De fato, a concentração do poder político nas mãos de uma liderança unificada e com grande capacidade decisória pode produzir políticas coerentes e decisões rápidas, todavia, para Lijphart, decisões mais rápidas não são necessariamente decisões sábias.

Afirmando, ainda, que sua hipótese prática é a de que a democracia de consenso produz melhores resultados, mas, sem a expectativa de que as diferenças sejam fortes e significativas. Para, finalmente, concluir que as democracias de consenso são mais generosas e benevolentes (Lijphart, 2003).

Melo, contudo, chama atenção para duas assunções normativas que contradiz a conclusão de Lijphart. Segundo ele, a primeira considera que os sistemas que adotam o desenho proporcional são inferiores aos que adotam o sistema majoritário em termos de melhor atender às metas da sociedade ou de permitir um melhor controle democrático dos governantes. Tal conclusão advém do fato de que alguns autores entendem que os sistemas proporcionais, por serem menos decisivos do que os majoritários, fariam com que decisões cruciais não pudessem ser tomadas ou implementadas efetivamente.(...) A segunda assunção, por sua vez, diz respeito à percepção da clareza da responsabilidade quando o poder estar disperso entre diversas instituições ou agentes, pois tal fato dificulta o sistema de *accountability*. (Melo, 2005: 22-23).

6. Conclusão

As eleições, apesar de serem um instrumento controverso no que diz respeito à sua eficiência para que os eleitores escolham os seus governantes, é o que distingue, na sociedade contemporânea, um sistema político democrático de um sistema autoritário. A sociedade dispõe de um meio de torná-las mais eficientes: a escolha do desenho institucional. Melhor dizendo, o modelo constitucional que será adotado, pois esse irá dispor sobre o sistema de governo a ser implementado, bem como disporá acerca das regras eleitorais que escolherão os representantes.

Dessa forma, poderá vir a ser adotada a visão majoritária que, como vimos, trará uma maior clareza de responsabilidade, considerando que a tomada da decisão será efetuada de forma concentrada e o mandato será tido como uma representação. Ou poderá o desenho institucional adotar o modelo consensual, assim, a idéia que prevalecerá será a de que quanto mais influência detenham os cidadãos na escolha das políticas a serem implementadas, os seus interesses estarão mais bem representados e, conseqüentemente, o governo será considerado mais representativo.

A escolha do desenho institucional a ser adotado sempre envolverá o conflito entre governabilidade e inclusão. De fato, o modelo majoritário permitirá a concentração de poderes nas mãos dos governantes, maior clareza de responsabilidade, e tomada de decisões mais rápidas, todavia, será que tão somente, esses fatores tornarão o governo mais responsivo e *accountable*?

Acredito que não, haja vista que um dos graves problemas das democracias atuais permanecerá: a assimetria de informações. E, saliento, aqui, que concordo com Pitkin quando afirma que a representação deve ser substantiva: agir no melhor interesse do cidadão. Por outro lado, não há garantias que a adoção do sistema consensual, por permitir maior inserção dos grupos sociais na tomada das decisões, trará maior responsividade.

Como afirma Melo, “*Good governance is attained by institutional designs that maximize clarity of responsibility and the ability to produce and implement governmental decisions*” (2005:05)

Logo, entendemos que a qualidade da democracia também estará conectada ao “*rule of law*” que prescreve que as normas legais sejam não só vigentes, mas, sobretudo, eficazes. Assim, quanto mais o desenho institucional a ser adotado se aproxime dos valores médios da sociedade, acreditamos que haverá uma maior adesão ao sistema, advindo daí uma maior qualidade da democracia, tendo em vista o compromisso dos cidadãos, representantes e representados, para com a sociedade.

Bibliografia

ARATO, Andrew (2002) “*Representação, soberania popular e accountability*”. in Revista Lua Nova nº 55-56, São Paulo.

DAHL, Robert A (2005). *Poliarquia: Participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

LIJPHART, Arend (2003). *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MAINWARING, Scott. (2003). “Introduction: Democratic Accountability in Latin America” in Scott Mainwaring e Christopher Welna org. *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.

MANIN, Bernard, Przeworski Adam e Stokes Susan C (1999). “Introduction” in Adam Przeworski, Susan C. Stokes e Bernard Manin, org. *Democracy, accountability and representation* Cambridge: Cambridge University Press.

MANIN, Bernard, Przeworski Adam e Stokes Susan C (1999). "Elections and Representation" in Adam Przeworski, Susan C. Stokes e Bernard Manin, org. *Democracy, accountability and representation* Cambridge: Cambridge University Press.

MELO, Marcus André (2005). "*Institutional design, normative political theory and accountability*". Caxambu: ANPOCS

MORENO, Erika, Brian F. Crisp e Matthew Soberg Shugart. (2003). "The Accountability Deficit in Latin America" in Scott Mainwaring e Christopher Welna org. *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.

O'DONNELL, Guillermo. (2003). "The Legal Institutionalization of Mistrust" in Scott Mainwaring e Christopher Welna org. *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.

O'DONNELL, Guillermo (2002). "Acerca de varias *accountability* y sus interrelaciones" in *Controlando la Política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

PITKIN, Hanna (1996). *El concepto de Representacion*. Madri: Fareso.

POWELL, G. Bingham Jr (2000). *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. Yale University

STOKES, Susan C. (1999). "What Do Policy Switches Tell Us about Democracy?" in Adam Przeworski, Susan C. Stokes e Bernard Manin, org. *Democracy, accountability and representation* Cambridge: Cambridge University Press.