

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**“CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA O EXERCÍCIO DA
ACCOUNTABILITY NOS ESTADOS BRASILEIROS”**

Thiago de Azevedo Camargo

Belo Horizonte

Agosto de 2009

**“CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA O EXERCÍCIO DA
ACCOUNTABILITY NOS ESTADOS BRASILEIROS”**

Aluno: **Thiago de Azevedo Camargo**

Linha de pesquisa: **Instituições políticas e democracia**

Orientador: **Professor Carlos Ranulfo Felix de Melo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Belo Horizonte

Agosto de 2009

Thiago de Azevedo Camargo

**CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA O EXERCÍCIO DA ACCOUNTABILITY
NOS ESTADOS BRASILEIROS.**

**Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciência Política da
Universidade Federal de Minas Gerais.**

Belo Horizonte, 10 de setembro de 2009.

Banca examinadora:

Carlos Ranulfo Melo

Fátima Anastasia

Matilde de Souza

(...) "se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos.
Se os homens fossem governados por anjos,
dispensar-se-iam os controles internos e externos."
James Madison, **The Federalist**, 51.

“Gosto de ser homem, de ser gente, porque não está dado como certo,
inequívoco, irrevogável que sou ou serei decente, que testemunharei
sempre gestos puros, que sou e que serei justo, que respeitarei os outros...
Gosto de ser homem, de ser gente, porque sei que a minha passagem pelo
mundo não é pré-determinada, preestabelecida.
Que meu “destino” não é um dado mas algo que precisa ser feito e cuja
responsabilidade não posso me eximir. Gosto de ser gente porque a
história em que me faço com os outros e de cuja feitura tomo parte é um
tempo de possibilidades e não de determinismo.”
Paulo Freire, **Pedagogia da autonomia**, Paz e Terra, 1996.

(...) “a contenção ou o controle do poder, de um lado, e a busca de
eficácia, de outro, referem-se à eficácia para a realização de fins dados –
que são, como se explicitou, fins coletivos, supostamente consensuais.
Ocorre, porém, que os fins da ação do estado em qualquer campo não são
dados, mas derivam antes da confrontação e do embate político que
nascem precisamente da coexistência de uma pluralidade de objetivos ou
interesses diversos em qualquer momento da vida de uma sociedade.”
Fábio Wanderley Reis. **Política e Racionalidade**. Editora UFMG, 2000.

Agradecimentos

A vida como ela é torna alguns caminhos mais tortuosos. Mas, como diria um poeta, é nos desvios que se encontram as melhores surpresas. E foram muitas. Então, só me resta agradecer.

Ao Departamento de Ciência Política da UFMG meus sinceros agradecimentos. A acolhida de vocês foi, sem dúvida, muito além das minhas melhores expectativas. Pude aprender com vocês muito nesses anos que passamos juntos. Aos professores agradeço e testemunho o trabalho sério, competente e fraterno de todos, em especial, àqueles que mais convivi nesses últimos anos: Fátima, Magna e Ranulfo. Ao orientador, além dos agradecimentos, indispensável dizer que a sua orientação precisa e calma, especialmente nos momentos mais críticos, foram vitais para que fosse possível atravessar o rubicão. Mais uma vez, obrigado.

Aos colegas do DCP, agora grandes amigos, uma conhecida chamada, quase sempre inglória: não nos dispersemos.

Aos amigos agradeço os incentivos e os comentários. Não os nomearei aqui. Vocês sabem quem são e o que representam.

As minhas irmãs e à Thânia, em especial, por ter descoberto os caminhos (e descaminhos) da FAFICH e me ajudado no serviço duro de entrega de livros e trabalhos, sem contar as caronas e sistematizações de dados, nos momentos mais críticos.

À vovó Maria, base fundamental dos caminhos que pude tomar, do lugar em que estou e do que sou, minha eterna gratidão.

Por fim, mas no início de tudo, agradeço a meus pais, novamente, por ser quem são e por me apoiarem sem condicionalidades.

No entanto, mais do que todos, uma pessoa merece todos os agradecimentos: Paula, você, como sempre... foi meu sol.

Resumo

O objetivo geral do presente trabalho é discutir o tema accountability, procurando situá-lo no âmbito dos desafios da democracia contemporânea e, em especial, da experiência concreta da democracia brasileira. Para isto, o trabalho discute as condições favoráveis para o exercício da accountability nos estados brasileiros. Procura-se demonstrar a importância do desenho institucional na busca de uma democracia mais vigorosa, aberta e plural, capaz de permitir a vocalização das preferências dos cidadãos e dar sentido à participação nas decisões que envolvem a coisa pública. A partir de alguns pensadores clássicos procura-se refletir a respeito das transformações no âmbito da democracia representativa e do impacto das mudanças políticas, sociais e econômicas sobre a democracia. Defende-se que a accountability pode atuar como elo entre representantes e representados, de forma a ajudar a minorar as dificuldades atuais da democracia contemporânea. Para isto, defende-se um conceito abrangente de accountability, em que informação, justificação e possibilidade de sanção andam juntas. Sublinha-se a importância da relação institucionalizada entre representantes e representados e de uma democracia na qual os processos de discussão e deliberação, necessariamente dispersos e contínuos ao longo do tempo, sejam mediados por meio de um desenho institucional apropriado. Ainda que sucintamente, apresenta-se o impacto da organização legislativa, do sistema partidário e das regras eleitorais, procurando identificar as peculiaridades da democracia brasileira no que se refere ao exercício da accountability. Neste sentido, defende-se a importância da Constituição Federal de 1988 na construção de um sistema constitucional accountable, no qual a dispersão de poderes e o pluralismo parecem atuar, concomitantemente, como fatores de promoção e obstáculo ao exercício da accountability. Ao contrário da defesa de um processo de centralização, com vistas a uma suposta clareza de responsabilidades, defende-se neste trabalho a possibilidade, baseada na experiência concreta e a partir de reformas institucionais pontuais, de um sistema político que contemple pluralismo, dispersão de poderes e níveis satisfatórios de desempenho governamental e accountability. A partir dessa concepção normativa identifica-se, de forma fundamentada, um conjunto de condições favoráveis para o exercício da accountability. As condições escolhidas foram de natureza variada, relacionadas ao sistema partidário, ao contexto político e social e a características organizacionais das assembleias, dos Tribunais de Contas e ao Ministério Público.

Na conclusão são apontados alguns pontos que ficaram em aberto no que se refere aos objetivos iniciais da pesquisa e, em seguida, apresentam-se propostas pontuais com vistas a aumentar o potencial de accountability nos estados brasileiros, tendo como eixo norteador as reflexões realizadas ao longo da dissertação.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Comprometimento com a democracia	48
Tabela 2: Memória do voto	54
Tabela 3: Número de partidos parlamentares (1945-2006)	59
Tabela 4: Participação dos principais partidos em cargos eletivos	60
Tabela 5: Volatilidade na Câmara dos Deputados (1982-2006).....	61
Tabela 6: Volatilidade eleitoral média	61
Tabela 7: Volatilidade dos estados na Câmara dos Deputados	87
Tabela 8: Volatilidade dos estados nas Assembleias Legislativas	88
Tabela 9: Número e porcentagem de deputados migrantes por estado, por legislatura e para todo o período	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Formas de representação política contemporânea	30
Quadro 2: Voto personalizado-partidário e Voto retrospectivo-não-retrospectivo	55

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I – REPRESENTAÇÃO E ACCOUNTABILITY

- 1.1. Introdução
- 1.2. Representação, autorização e limites: uma visita aos clássicos
- 1.3. Interesses, representação e desenho institucional: uma visita aos clássicos
- 1.4. Democracia e representação
- 1.5. Accountability: conceitos e visões
- 1.6. Considerações parciais: em busca de um conceito adequado de accountability

CAPÍTULO II – INSTITUIÇÕES, DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY NO BRASIL

- 2.1. Introdução
- 2.2. Sistema político: regras, conexão eleitoral e comportamento parlamentar
- 2.3. Sistema partidário: crise e estruturação recente
- 2.4. Organização do Legislativo: regras internas e distribuição de poderes
- 2.5. Considerações parciais

CAPÍTULO III – ACCOUNTABILITY NOS ESTADOS BRASILEIROS

- 3.1. Introdução
- 3.2. Constituição de 1988: um sistema constitucional *accountable* ?
- 3.3. Retomando o conceito de accountability: pluralismo, dispersão de poderes e desenho institucional
- 3.4. Condições favoráveis ao exercício da accountability nos estados brasileiros

CONCLUSÃO

BIBLIOGRAFIA

INTRODUÇÃO

Um dos aspectos centrais do regime democrático contemporâneo se refere ao controle dos políticos pelos cidadãos. Robert Dahl, por exemplo, ao iniciar seu livro *Um Prefácio à Teoria Democrática* defende que a teoria da democracia “diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre os seus líderes” (DAHL, 1989). Na mesma trilha, Cheibub e Przeworski chegam a propor que o regime democrático se distinguiria pela responsabilização dos governantes. Segundo eles:

“Governos são responsáveis na medida em que os cidadãos podem discernir se os governantes estão agindo de acordo com os seus interesses e sancioná-los apropriadamente, de forma que os governantes que satisfazem os cidadãos permanecem em seus postos e aqueles que não os satisfazem perdem suas posições.” (CHEIBUB & PRZEWORSKI, 1997)

Entretanto, estudos diversos vêm revelando as dificuldades inerentes à ideia de representação e da eficácia de se controlar o representante e de se garantir que este representante atue, da melhor maneira possível, em prol dos interesses dos representados. No Brasil, embora a democracia tenha cumprido formalmente todas as condições normativo-institucionais mínimas de uma poliarquia (DAHL, 1989), as dificuldades relativas ao exercício da accountability são consideradas ainda mais marcantes. Tais dificuldades seriam geradas pela presença de um sistema partidário pouco estruturado, a alta volatilidade de eleitores e partidos e a existência de temas de políticas públicas pobremente definidas (O`DONNELL, 1998).

Apesar dos avanços conquistados a partir da promulgação da Constituição de 1988, em especial no que se refere à institucionalização de formas híbridas de participação¹ (AVRITZER & PEREIRA, 2005) e ao controle mútuo entre os poderes, a democracia brasileira apresenta ainda um forte déficit de accountability e representatividade. Segundo esta visão, ao longo das últimas décadas, o presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) provou-se relativamente estável, porém, em contrapartida, os

1 É interessante notar como o Brasil, outrora um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, transformou-se em um dos países com o maior número de práticas participativas (AVRITZER, 2000). No entanto, o país ainda permanece com uma cultura política ambivalente e, em certa medida, autoritária, como mostram as pesquisas recentes (PNUD, 2004; Latinobarometro, 1995-2002).

atributos da representatividade e da accountability foram pouco valorizados, com impacto importante sobre a qualidade da democracia brasileira (ANASTASIA, MELO & SANTOS, 2004).

Uma das principais instituições em que claramente se manifesta esse *trade-off* é o Legislativo. Embora historicamente as eleições para a Câmara dos Deputados apresentem altas taxas de renovação, este fato parece não ser fruto apenas de punições ou prêmios à atuação parlamentar. Ao contrário, há indícios de que a renovação esteja, em grande medida, ligada a fatores como a natureza da ambição política dos parlamentares e/ou ao acentuado grau de competitividade do sistema político brasileiro (ABRUCIO, 2002; SAMUELS, 2003, 2000). Sendo assim, a promoção da responsabilização dos deputados indica estar fortemente influenciada pela complexidade do arranjo institucional (seja por meio de variáveis relativas ao sistema político-partidário, seja por meio de variáveis relacionadas ao desenvolvimento e organização dos trabalhos legislativos) e pelo contexto político e socioeconômico.

Nos estados da federação, as coisas aparentemente são as mesmas, com a presença de eleições proporcionais, multipartidarismo e presidencialismo. Entretanto, apesar das semelhanças com o plano nacional, os sistemas subnacionais podem apresentar um déficit democrático ainda mais intenso. Nos estados, o Judiciário e o Legislativo são descritos como poderes frágeis e submissos ao governador, o que levou Abrucio a cunhar o termo “ultrapresidencialismo estadual” (ABRUCIO, 2002). Segundo este autor, o deputado estadual estaria quase sempre fadado ao *governismo*, em virtude das imensas dificuldades em colocar-se na oposição ao governador do Estado. Além disso, os membros do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas dos estados estariam atrelados à máquina política do governador e imersos em denúncias graves de corrupção², com óbvias consequências à accountability vertical e horizontal nos Estados brasileiros³.

2 A corrupção nos Tribunais de Contas e nos Judiciários estaduais tem sido objeto de reportagens constantes na imprensa nacional. À título ilustrativo ver matéria no jornal O GLOBO de 23 de fevereiro de 2009 e o blog de Frederico Vasconcelos - blogdofred.folha.blog.uol.com.br.

3 Poucos são os estudos a respeito dos sistemas subnacionais brasileiros. Basicamente, a literatura restringi-se ao estudo dos legislativos estaduais (SANTOS, 2001), aos sistemas partidários, sobretudo entre 1946 e 1964 (LIMA JÚNIOR, 1983; FLEISCHER, 1981) e a estudos isolados relacionados aos sistemas político-partidários atuais de alguns estados.

Outros trabalhos identificaram, porém, diferenças importantes nas realidades subnacionais, sobretudo, no que se refere à relação entre Executivo e Legislativo e ao funcionamento das Assembleias (SANTOS, 2001), bem como aos diferentes sistemas partidários. (LIMA JR., 1997). Tais diferenças podem denotar impactos igualmente diferenciados sobre a accountability vertical e horizontal nos estados brasileiros. Neste sentido, a presente dissertação pretende identificar quais as condições favoráveis para o exercício da accountability nos estados brasileiros. A pergunta que norteia este trabalho pode ser assim sintetizada: que fatores devemos considerar no sentido de favorecer o exercício da accountability no âmbito dos estados brasileiros? Em outras palavras, quais seriam as condições favoráveis para o exercício da accountability nos estados brasileiros?

Partindo-se dos pressupostos de que as instituições afetam o comportamento das pessoas e que a interação entre as instituições e o contexto produz efeitos combinados na ordem democrática, analisaremos como determinadas variáveis são capazes de afetar as condições para a promoção da accountability. Em outras palavras, trata-se de compreender como as instituições em interação com o contexto político criam condições favoráveis (ou desfavoráveis) à accountability, afetando a capacidade dos representados de controlarem seus representantes⁴.

Nossa intenção é discutir a capacidade do arranjo institucional, no âmbito dos estados brasileiros, em produzir uma ordem democrática mais *accountable*. De fato, estarão os representantes realmente sendo avaliados? Quais os mecanismos institucionais de promoção da accountability vertical e horizontal nos estados? Qual a influência do contexto político? É possível classificarmos os subsistemas estaduais, de acordo com as condições para o exercício da accountability? São algumas das indagações a serem analisadas e que guardam relação com nosso problema central a ser investigado: que condições devem-se considerar no sentido de favorecer o exercício da accountability nos estados brasileiros.

4 Embora seja plausível que variáveis relacionadas ao contexto econômico e ao perfil da população (renda, escolaridade etc.) possam influenciar no potencial de accountability de cada um dos estados, é objetivo desta dissertação apenas analisar os possíveis impactos na accountability no que se refere a variáveis relacionadas às instituições políticas em interação com o contexto político-partidário dos estados brasileiros.

A presente dissertação está dividida em introdução, três capítulos e conclusão. No primeiro capítulo abordaremos o conceito de representação e accountability, suas origens, controvérsias e desafios no que se refere à democracia contemporânea. Defenderemos a partir dessas reflexões um conceito de accountability que servirá como balizador na elaboração dos capítulos seguintes. No segundo capítulo descreveremos a democracia e o complexo arranjo institucional brasileiro. Procuraremos, numa aproximação com o tema central, identificar possíveis repercussões decorrentes da interação entre as instituições políticas, notadamente, o sistema político, o sistema partidário e a organização legislativa, na capacidade de exercício da accountability. No terceiro capítulo, ao pensarmos nas diferenças presentes nos estados brasileiros, identificaremos as condições favoráveis para o exercício da accountability, procurando justificar nossas escolhas tendo em vista a capacidade (em termos meramente potenciais) de promoção da accountability vertical e horizontal. Na conclusão defenderemos modificações específicas na estrutura institucional brasileira, tendo como foco os sistemas subnacionais e a necessidade de aumento do potencial de accountability nos estados brasileiros. A ideia é refletir sobre a reforma política, a partir de um foco pouco usual (os sistemas subnacionais) e apontar para uma agenda de pesquisas futuras, tendo como bases as reflexões presentes nesta dissertação.

CAPÍTULO I

REPRESENTAÇÃO E ACCOUNTABILITY

1.1. INTRODUÇÃO

O tema da accountability vem ganhando importância em diversas áreas do conhecimento. Na Ciência Política, apesar de muito festejado, o conceito ainda permanece pouco estudado e, talvez por isso, o seu significado permaneça relativamente obscuro, a mercê de um tratamento mais aprofundado por parte da literatura especializada. O objetivo central deste primeiro capítulo é justamente aventurarmos no difícil caminho de “dar nome aos bois”, isto é, refletirmos sobre o significado do termo accountability e sua relação com conceitos correlatos e apresentar um balanço – ainda que não exaustivo - do tratamento dado pela literatura no que se refere ao tema e, ao final, propormos um conceito próprio de accountability.

O termo accountability ganha importância a partir da crescente complexificação das sociedades e da reflexão e do desenvolvimento teórico e empírico da Ciência Política e do desenvolvimento de conceitos relacionados diretamente à democracia e representação, sem os quais, simplesmente, não faria sentido debatermos o que aqui se inicia. O primeiro passo, sem dúvida, se revela fundamental: debater a ideia de representação e sua relação com a noção de accountability. A partir dos principais pensadores clássicos que tratam do tema, discutiremos a origem da ideia de representação no pensamento político e, em sequência, abordaremos temas relacionados à autonomia do representante, interesses do representante e do representado e o papel crucial descrito por parte dos pensadores no que se refere ao do desenho institucional para o funcionamento da democracia. Em seguida, apresentaremos as diferentes visões sobre o conceito de accountability, procurando situar o tema à luz do contexto em que se insere a representação política contemporânea e os desafios a ela inerentes. Por fim, defenderemos um conceito de accountability que esteja intimamente ligado à conexão entre representantes e representados nas democracias contemporâneas e da necessidade de um desenho institucional adequado para se processar a crescente complexidade da vida societal. O conceito que adotaremos aqui, inspirados em outros autores e na reflexão a seguir, será utilizado nos capítulos posteriores, servindo inclusive como eixo norteador nas escolhas dos indicadores a serem utilizados no

tortuoso caminho a ser empreendido no terceiro capítulo no qual procuraremos identificar as condições favoráveis ao accountability nos estados brasileiros. Então, resta-nos seguir em frente.

1.2. REPRESENTAÇÃO, AUTORIZAÇÃO E LIMITES: UMA VISITA AOS CLÁSSICOS

A teoria moderna da representação política esteve inicialmente associada a Thomas Hobbes (1588-1679). Em *Leviatã*, escrito em 1651, Hobbes busca os fundamentos do absolutismo, a partir da ideia de autorização e delegação do poder. Para este autor, o poder é instituído, por meio de um pacto entre os homens, que obriga a todos e tem sua legitimidade fundamentada na vontade dos contratantes. Para Hobbes, a vontade racional dos homens autoriza e legítima a escolha de uma autoridade política, única forma de se manter a ordem social⁵.

A ideia exposta por Hobbes é simples: sem uma autoridade única e incontestável, a sociedade estaria irremediavelmente entregue à guerra de todos contra todos. A sobrevivência emerge, assim, como uma justificativa moral para a constituição da autoridade (LIMA JÚNIOR, 1997), realizada por meio de um acordo de vontades.

"Diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concorda e pactua, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz um com os outros e serem protegidos dos restantes dos homens." (Hobbes, 2003: p. 63)

Nesta perspectiva, a representação possui um lugar central na operacionalização do pensamento de Hobbes. A autoridade – fruto da autorização – é a corporificação da vontade geral (auferida, uma única vez, por meio da maioria). Todos os atos são

⁵ Hobbes assim rompe com o fundamento de legitimidade da autoridade calcado em Deus e propõe um fundamento não-religioso, calcado na racionalidade dos homens. O pensador rompe também com a ideia aristotélica de que o homem é um animal social (*zoon politikon*). Para Thomas Hobbes, no estado de natureza, a ação racional é atacar, antes que o outro o faça, e não viver pacificamente em sociedade (RIBEIRO, 2003, p. 54).

realizados, em última instância, pelos próprios representados e não podem sofrer qualquer limitação ou controle⁶.

Em **Dialogue between a Philosopher and Student of common laws of England**, Hobbes volta ao tema.

“Jur. Concordo com o senhor que o rei é o único legislador, mas com a ressalva de que não consultando os lordes do Parlamento nem ouvindo as queixas e informações dos comuns, que conhecem melhor suas próprias carências, ele peca contra Deus, embora seus súditos não possam obrigá-lo a nada pelas armas ou pela força.

Fil. Já concordamos quanto a isto. Portanto, uma vez que o rei é o único legislador, acho também razoável que ele deva ser o único juiz supremo.” (HOBBS, 2001, p. 32).

Fica claro que não há no pensamento de Hobbes espaço para a responsabilização ou controle dos atos da autoridade. A autoridade tudo pode e age sem limites, é “o único juiz supremo”. O contrato não pode ser rescindido ou quebrado e deve ser obedecido independentemente da atuação da autoridade⁷. A legitimidade se fundamenta na vontade de todos que – em liberdade – aceitaram os termos do contrato entre eles, com vistas à delegação de um terceiro para exercer o poder em nome de todos.

Circunscrevendo as reflexões ao tema tratado neste texto (apesar do risco de parecermos excessivamente simplistas), deve-se ressaltar que a representação em Hobbes é praticamente ilimitada. O pensador reduz o problema da representação ao problema da autorização. Se a autorização é legítima – e é legítima em virtude da submissão livre e racional dos contratantes - todos os atos praticados pelo representante serão absolutamente legítimos, independentemente do conteúdo e da suas consequências.

Sendo assim, a preocupação do controle da autoridade e/ou do representante simplesmente não está colocada em Hobbes, eis que a vontade do representante é a mesma do representado. Nos termos colocados por Hanna Pitkin, “em Hobbes, ao ser

6 Embora os atos possam ser, em última instância, dos representados, há uma nítida separação entre representante e representado. Deste modo, Hobbes explícita, como também faz Maquiavel, a distinção entre governo e povo, o que o diferencia do pensamento grego (HELD, 1987).

7 Em Hobbes, apenas um único motivo é capaz de autorizar a desobediência à autoridade: a defesa da própria sobrevivência.

autorizado, o representante adquire novos direitos e poderes; o representado adquire apenas novas obrigações.” (PITKIN, 2006).

John Locke, ainda no século XVII (1632-1704), irá colocar a ideia de representação em outros termos, refletindo a primazia das ideias liberais desse pensador e iniciando um longo caminho a respeito da ideia de responsabilização do representante e da limitação da autoridade política.

Locke, como se sabe, é considerado um individualista liberal, defensor da propriedade privada, da tolerância religiosa e dos direitos naturais do homem livre. Em seu livro **Two Treatises of Civil Government**, em 1689, Locke apresenta a sua ideia de contrato social. Segundo ele, a passagem do estado da natureza para o estado civil se dá por meio do consentimento e sem a alienação completa dos direitos dos homens. O homem, ao firmar o contrato, não aliena seus direitos naturais, pois estes são, na verdade, inalienáveis. Sendo assim, a autoridade, o representante, ao contrário do que vimos em Hobbes, não detém poderes ilimitados. Mas, para Locke, quais seriam esses limites?

Ao diferenciar o poder político do poder despótico, Locke explicita os limites concedidos à autoridade, com impactos profundos para o pensamento político contemporâneo. Segundo ele, “poder político é aquele que todo homem, possuindo-o no estado de natureza, passa às mãos da sociedade, e desta forma aos governantes que a sociedade estabeleceu, com o encargo expresso ou tácito de que seja utilizado para o bem desta e a preservação de suas propriedades” (LOCKE, 2005, p.538). Já o poder despótico é “o poder absoluto e arbitrário que um homem tem sobre outro para tirar-lhe a vida quando quiser. Trata-se de um poder que nem a natureza concede, pois não fez tais distinções entre um homem e outro, nem pode um pacto conferir, pois, não tendo o homem um tal poder arbitrário sobre a sua própria vida, não pode dar a outrem um tal poder sobre ela.”(LOCKE, 2005, p.539).

O autor define também o que considera *tiranía* que seria o “**exercício do poder além do direito**, a que ninguém pode ter direito. Consiste ela em fazer uso do poder que alguém tem nas mãos não para o bem daqueles que estiverem submetidos a esse poder, mas para a sua própria vantagem, distinta e privada; quando **o governante, seja lá que**

título tenha, não faz da lei, mas de sua vontade, a regra, e suas ordens e ações não estão dirigidas à conservação das propriedades de seu povo, mas à satisfação de sua própria ambição, vingança, cobiça ou qualquer outra paixão irregular que o domine” (LOCKE, 2005, p. 561, grifos nossos).

A autoridade, como fica clara na passagem anterior, não representa um poder ilimitado, estando sujeita a limitações decorrentes da lei e do povo. Para Locke, em conhecida frase, “onde termina a lei, começa a tirania” (LOCKE, 2005, p. 563).

No trecho a seguir Locke deixa clara a natureza da relação entre representantes e representados em seu pensamento, ressaltando o caráter de confiança da representação.

Para ele:

“Quem há de ser juiz, se o príncipe ou o legislativo agem contrariamente ao encargo recebido? (...) A tal ponto respondo que o **povo será o juiz**. Pois quem mais poderá julgar se tal depositário ou o deputado age corretamente e segundo o encargo a ele confiado, senão aquele que os designou e que deve, por esse motivo, conservar o poder de afastá-lo quando falharem em seu encargo?” (LOCKE, 2005, p. 599).

Locke adverte que “sempre que tais legisladores tentarem violar ou destruir a propriedade do povo ou reduzi-lo à escravidão sob um poder do arbitrário colocar-se-ão em estado de guerra com o povo, que fica, a partir de então, desobrigado de toda a obediência e deixado ao refúgio comum concedido por Deus a todos os homens contra a força e a violência” (LOCKE, 2005, p. 579/580).

Locke vai além ao esboçar as primeiras ideias do pensamento moderno a respeito da separação de poderes (princípio que seria mais bem tratado por Montesquieu⁸ e pelos federalistas). Neste sentido Locke salienta o papel imprescindível do Legislativo. Para ele, é inaceitável que uma lei seja válida “se não for sancionado pelo legislativo escolhido e nomeado pelo público” (P. LOCKE, 2005, p. 504). O Poder Legislativo emerge, assim, como poder mais importante “ao qual tudo mais deve ficar

8 Montesquieu (1689-1755) apresenta a clássica divisão de poderes (legislativo, executivo e judiciário) como a forma apropriada de limitarmos o poder do Estado. Para ele, ao dividirmos em corpos distintos as funções do estado teríamos um freio à arbitrariedade e à tirania. “Os príncipes que quiserem transformar-se em tiranos começarão sempre reunindo na sua pessoa todas as funções públicas”. (Espírito das Leis, Livro XI).

subordinado”. Entretanto, salienta, que “o povo tem direito de agir como supremo e continuar o legislativo em si mesmo, ou instituir uma nova forma ou ainda, sob a forma antiga, colocá-lo em novas mãos, conforme julgar adequado” (LOCKE, 2005, p. 601).

Fica claro, portanto, que o representante está adstrito à lei e à execução dos encargos confiados a ele pelo representado. Por isso, “a comunidade conserva perpetuamente o poder supremo” e a autoridade deve proteger o estado da ingerência indevida do estado e dos demais indivíduos⁹.

Deve-se notar, por fim, que ao propor um esboço da ideia clássica de divisão dos poderes e ao defender enfaticamente os direitos naturais de cada cidadão, Locke dá os primeiros passos na busca de uma institucionalidade capaz de garantir os direitos dos representados, por meio da distribuição de poderes entre órgãos distintos. Daí enfatiza a limitação da autoridade e a existência de um Poder Legislativo encarregado de elaborar leis¹⁰ e representar o povo. Emerge, assim, uma ideia de representação limitada, onde o Estado, sob uma perspectiva liberal-clássica, serve como garantidor das liberdades negativas dos indivíduos, âmbito no qual ninguém pode regularmente interferir. Mais do que isto. O indivíduo está separado do Estado (e do representante) e não se encontra, em determinados aspectos, subordinado à vontade geral, eis que o indivíduo é portador de direitos inalienáveis, independentemente da vontade da maioria e/ou da autoridade.

1.3. INTERESSES, REPRESENTAÇÃO E DESENHO INSTITUCIONAL: UMA VISITA AOS CLÁSSICOS

O representante deve fazer o que achar melhor ou deve fazer o que o seu representado deseja? Deve defender os interesses dos seus representantes ou interesse gerais ou universais? Essas perguntas são até hoje motivo de controvérsias e abrem caminho para reflexões a respeito da natureza da representação, da necessidade de construção de instituições que sejam capazes de representar a complexidade da vida social e garantir a liberdade de indivíduos e grupos, em especial, na defesa dos seus próprios interesses.

9 O pensamento liberal vê o estado apenas como garantidor das liberdades negativas, ou seja, como garantidor de um espaço de liberdade sobre o qual nem os indivíduos, nem o estado podem intervir, apenas garantir. Na verdade, deve-se destacar como nas obras de Locke o centro das preocupações se reside na manutenção e garantia do direito individual à propriedade.

10 Locke defende veemente a aplicação das leis independentemente de classe, ricos e pobres, para favoritos na corte ou camponeses no arado, desde que elaboradas e votadas pelo Legislativo.

Nesta seção, mobilizaremos em apertada síntese, alguns pensadores que discutem o vínculo entre interesse e representação e a necessidade da construção de um arcabouço institucional adequado a processar os diferentes interesses, conflitos e dissensos, em bases democráticas.

Burke, um pensador conservador, é o principal teórico que problematiza a natureza do vínculo entre representantes e representados, defendendo a ideia de mandato livre. Para ele:

“as instruções imperativas, os mandatos que o deputado está obrigado, de maneira cega e implícita, a obedecer, votar e defender, ainda que sejam contrárias às convicções mais claras de seu juízo e de sua consciência, são coisas totalmente desconhecidas nas leis do país e surgem de uma interpretação fundamentalmente equivocada de toda a ordem e respeito à nossa constituição”. (BURKE, 2005: p. 29).

E conclui:

“O Parlamento não é um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um dos seus membros deve sustentar, como agente e como advogado, contra outros agentes e advogados, mas uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse: o da totalidade, onde o que deve valer não são os interesses e preconceitos locais, mas o bem geral que resulta da razão geral do todo”.

Burke acredita que os representantes devem defender os interesses da nação e não obedecer cegamente à vontade dos seus eleitores. Para ele, embora o representante deva viver “na mais íntima correspondência e numa comunicação irrestrita com seus eleitores” cabe ao representante tomar a decisão – à luz da razão e independentemente da vontade, do interesse e/ou dos desejos dos seus representados¹¹.

Interessante destacar que, apesar da defesa apaixonada da razão e da necessidade dos representantes defenderem os interesses maiores da nação, Burke defende também a

11 Em "Discurso aos eleitores de Bristol", Burke defende o mandato livre. Para ele, o representante não deve ser um embaixador dos distritos, cabendo a defesa dos interesses nacionais. Além disso, o pensador e deputado argumenta que os representantes possuiriam uma capacidade maior para decidir a respeito de temas complexos, como os discutidos e deliberados num Parlamento.

existência de partidos políticos, o que o difere de todos os pensadores anteriores¹². Para Burke, os partidos são instrumentos para a promoção dos interesses nacionais, distanciando-se da ideia negativa de “facções” presentes no pensamento político daquela época. No entanto, para ele, a consciência do representante é que levaria a defender os interesses da nação em detrimento dos interesses pessoais ou de grupos. Como alerta Wanderley Guilherme dos Santos:

“não há, no texto de Burke, nenhuma suspeita de que o partido no poder não seria sempre e automaticamente uma “conexão honrada”. E, quando não fosse, como iria resguardar-se os cidadãos daqueles que estão autorizados a executar projetos “com todo o poder e autoridade do estado”? Era essa a possibilidade que aterrorizava Madison, naquela mesma década, e que ainda aterrorizava John Stuart Mill quase um século depois”. (SANTOS, 2003, p. 30).

A solução estaria, tanto no pensamento dos Federalistas, quanto no pensamento de Stuart Mill, baseada no desenho institucional. Os primeiros não entendiam os partidos à maneira burkeana. Para eles, os partidos eram vistos como facções movidas por interesses e paixões adversas e/ou conflitantes aos interesses da comunidade e/ou dos demais grupos (MADISON, 2003). No entanto, os federalistas não advogam a destruição das facções, nem tão pouco colocavam o controle das facções, como Burke, a mercê dos ideais altruístas e nobres dos representantes. É interessante notar a diferença entre a abordagem dos Federalistas e de Burke no que se refere a este ponto. Em Burke, como vimos, os interesses a serem defendidos são os interesses gerais, da nação. E quais seriam esses interesses? Aqueles que a razão revela-se, a partir dos mais sábios e virtuosos. Já para os Federalistas o interesse é visto como inerente ao homem. Para eles, todos os homens defenderão seus próprios interesses. As facções são, assim, um mal próprio das sociedades e, justamente por isso, as instituições devem colaborar para impedir a imposição completa dos interesses das facções. A engenharia constitucional apresenta-se aqui como a solução para os problemas inerentes ao homem e ao desenvolvimento do sistema político em bases pluralistas. Em frase celebre: a ambição freia a ambição. Ou seja, Madison imaginava que a propulsão e o conflito de interesses distintos limitariam à maioria e à minoria.

12 Para uma completa revisão do significado da palavra *partido* e sua evolução no pensamento político ver Sartori (1982).

Deve-se ressaltar que os Federalistas dão um grande salto no pensamento político. Embora tenham sido claramente precedidos neste ponto por Maquiavel, os *founding fathers* dos Estados Unidos rompem com a ideia de que governos democráticos só seriam possíveis com a virtude dos cidadãos. Para eles, o desenho institucional é que dará as bases para uma sociedade não-tirânica e “a ambição será incentivada para enfrentar a ambição e os interesses pessoais serão associados aos direitos constitucionais” (*The federalist papers*, no. 51). Por isso, Madison defendia que as facções não deveriam ser eliminadas. Ao contrário, entendia as facções como algo natural, próprio da natureza do homem. A ideia é justamente garantir ao homem o direito a perseguir seus interesses, a manifestar suas ambições, a exercer a liberdade, em sua plenitude. Entretanto, o exercício desta liberdade necessita ser habilmente controlado. Os interesses da maioria também precisam ser controlados e a maioria – como igualmente as minorias – não pode tiranizar os demais¹³.

O que importa aqui destacar é que, ainda no século XVIII, os Federalistas já se debatiam com uma questão central na sociedade contemporânea: como processar diferentes interesses, numa sociedade em crescente complexificação, sem incorrer no autoritarismo e sem precisar recorrer à boa fé ou boa intenção do representante. A solução, para eles, era a “República” traduzida num governo baseado na representação, vista como a cura dos males de um governo democrático e que garantisse a liberdade de expressão e de associação dos homens, de forma a proporcionar a defesa de seus interesses. Assim, a solução seria um desenho institucional que processasse os conflitos e impedisse a dominação de um grupo sobre os demais e garantisse que uns tomassem conta dos outros.

Outro pensador, quase um século depois, radicalizaria ainda mais a ideia de liberdade, do conflito e da diversidade como promotores do interesse público: Stuart Mill. Duas obras são vitais para entender o pensamento de Mill: **On Liberty** e **Consideration on representative government**.

13 Wanderley Guilherme dos Santos ao analisar a “solução madisoniana” discorda da possibilidade de que a proliferação de interesses produza sempre um governo não-tirânico. Para ele, trata-se de resultado fortuito e não produto dos arranjos institucionais. Segundo o autor: “se com efeito os interesses representados compensam-se e anulam-se uns aos outros, o desfecho não será exatamente um governo não-tirânico, mas um não-governo” (SANTOS, 2003: p. 29).

Importa aqui, para fins do nosso trabalho, apenas apresentar duas ideias centrais do autor, sem a pretensão de um aprofundamento geral a respeito de seu pensamento. A primeira questão se refere à defesa da representação proporcional. E, a segunda, se refere à defesa intransigente da liberdade, da diversidade e da participação política, como forças capazes de desenvolver a sociedade e o indivíduo, desde que estivessem acompanhadas de mecanismos capazes de institucionalizar e ampliar a participação política dos diferentes indivíduos e interesses. Vejamos com mais vagar cada uma dessas ideias que, de certa forma, serão o cerne da abordagem relacionada às condições favoráveis para o exercício da accountability que defenderemos no capítulo terceiro.

Mill defende a adoção da representação proporcional, como forma de garantir direitos às minorias¹⁴. Para o autor, sem a representação proporcional das minorias não existirá verdadeira democracia.

Para ele:

(...) “a neutralização total da minoria não é consequência natural nem necessária da liberdade; esta neutralização está diametralmente oposta ao princípio da democracia, ou seja, a representação proporcional dos números. O fato de que as minorias devam ser adequadamente representadas é parte essencial da democracia. Sem isto, não será possível uma verdadeira democracia – haverá apenas uma falsa aparência de democracia.” (MILL, 1981, p.74).

Na verdade, o pensador está preocupado com possibilidade do que chamava de governo do “mero número” e da exclusão de parte dos cidadãos da vida política. A solução para esses problemas, segundo o autor, residiria na adoção do sistema proporcional, ao garantir a representação e a preservação dos interesses das minorias.

Ao lado disso, Mill defende o papel central das Casas Legislativas, ou melhor, dos *corpos representativos*. Advogava, de forma veemente, que o Legislativo deveria exercer o papel de fiscalização e controle sobre o governo:

14 Conforme nos alerta Wanderley Guilherme dos Santos, a história da representação proporcional está vinculada ao medo das consequências da igualdade política e da incorporação política da maioria. Deste modo, foram considerações conservadoras que justificaram a adoção do sistema de representação proporcional e não anseios por uma democratização do processo político (SANTOS, 2003, p. 31).

“a função verdadeira de uma assembleia representativa é a de vigiar e controlar o governo; **colocar todos os seus atos à luz da publicidade; exigir explicação e justificação para todos os atos que pareçam contestáveis; censurá-los se forem considerados condenáveis e**, se os homens que compõem o governo abusarem de seus deveres, ou cumprirem-nos de maneira conflitante com a vontade expressa da nação, retirá-los de seus cargos e nomear seus sucessores, seja expressamente, seja virtualmente.” (MILL, 1981, p. 55, grifos nossos).

O autor continua discorrendo a respeito das funções do legislativo:

“Além desta, o Parlamento possui outra função, não inferior à primeira em importância; ser ao mesmo tempo o **Comitê de Reclamações e o Congresso de Opiniões da nação...** onde cada cidadão possa ter certeza de encontrar alguém que exponha suas ideias, tão bem ou melhor do que poderia fazê-lo por si mesmo” (MILL, 1981, p.55, grifos nossos)

Trata-se, portanto, de uma caracterização precisa do papel do Legislativo como instituição indispensável ao controle e a responsabilização dos governantes e, de igual modo, como um local de debate e defesa dos interesses dos indivíduos, grupos e da nação, com especial respeito às minorias e às liberdades. Emerge, assim, a defesa de um desenho institucional baseado na representação proporcional e de um legislativo forte e autônomo, capaz de processar o conflito e a divergência em bases democráticas e liberais e da necessidade de que todos os atos sejam públicos, fundamentados e explicados.

Nestes termos, o que se pretende destacar é que, de uma visão quase ingênua, na qual os representantes não teriam interesses pessoais e que estariam sempre dispostos a defender o interesse geral (seja ele traduzido no bem comum, no interesse da nação ou na razão), passa-se a considerar a arquitetura institucional como uma das variáveis chave na busca da resolução de conflitos, na representação de interesses, quase sempre diversos e/ou antagônicos, próprios de uma sociedade em crescente processo de complexificação como eram a sociedade européia e estadunidense dos séculos XVIII e XIX.

A representação proporcional, o Parlamento e o desenho institucional federalista marcam, assim, uma nova fase da institucionalização do processo de decisão e de limitação do representante e do representado.

1.4. DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO

Nem sempre a ideia de representação esteve relacionada à democracia. Ao contrário, hoje é amplamente reconhecido que a primeira experiência propriamente política de representação parlamentar se deu por conveniência política e administrativa do Rei, ainda no estado absolutista inglês (PITKIN, 1967; 2006). Lentamente, entre o século XIV e XVII, com o desenvolvimento do Parlamento Inglês, os representantes passaram a atuar como defensores de suas regiões, confrontando-se muitas vezes com o poder real¹⁵. Assim, embora contemporaneamente a ideia de representação esteja intimamente relacionada à ideia de democracia, até o século XVIII, a visão comum era de que governos democráticos seriam apenas aqueles em que o povo governasse diretamente. Deste modo, a participação direta na vida pública e na feitura das leis era o cerne da democracia e a representação era vista como um resquício das monarquias¹⁶.

Conforme vimos na seção anterior, os Federalistas, ainda no século XVIII, irão propor a adoção do regime representativo, consolidando as bases da democracia tal qual a conhecemos. Para Madison, a democracia representativa seria o único sistema capaz de processar as facções e os danos naturalmente advindos da defesa dos interesses de cada um dos indivíduos e grupos¹⁷. Para ele, "uma república, isto é, um governo marcado pelo esquema da representação, abre uma diferente perspectiva e promete a cura para o que estamos procurando." (MADISON, 2003).

Entretanto, apenas no século XIX é que teremos um período de institucionalização do direito de representação como algo intrinsecamente democrático, realizado por meio de eleições periódicas¹⁸ e processado por inovações institucionais que se espalharam pelo

15 Do ponto de vista histórico deve-se registrar que a relação entre o Rei e o Parlamento sofreu diversas modificações. Esse desenvolvimento culminou no período da Guerra Civil, do Protetorado e da República (*Commonwealth*), propiciando, ao final, a consolidação do Parlamento.

16 Rousseau, por exemplo, era contrário à ideia de representação política (ver, por exemplo: capítulo XV do livro III da obra *Contrato Social*). Para ele, a soberania deveria permanecer com o povo, não podendo ser transferida ou alienada. Em frase celebre chega a afirmar que "no momento em que um povo se dá representantes, não é mais livre, não mais existe" (ROSSEAU, 2006)

17 Para Dahl, a teoria madisoniana de democracia "constitui um esforço para se chegar a uma acomodação entre o poder das majorias e das minorias, entre a igualdade política de todos os cidadãos adultos, por um lado, e o desejo de lhes limitar a soberania, pelo outro" (DAHL, 1997).

18 Era absolutamente usual, não só na democracia ateniense, que o processo de escolha se desse por meio de sorteios ou outras formas aleatórias de escolha. Acreditava-se que os sorteios eram processos mais

mundo ocidental. Na verdade, os instrumentos de representação liberal consolidam-se apenas no final do século XIX e início do século XX, concomitantemente à complexificação da burocracia estatal¹⁹ e do sistema político. Os primeiros partidos²⁰, por exemplo, são formados basicamente na mesma época: Alemanha (1875), Itália (1892), Inglaterra (1900), França (1905) (DAHL, 2001) e sofreram parcial oposição da esquerda europeia. Na verdade, a esquerda não estava convicta do caminho eleitoral. Apenas entre 1884 e 1892 os principais partidos socialistas foram criados. A dúvida era de que maneira seria possível conquistar o poder político. Ou melhor: seria a política eleitoral o melhor caminho para o socialismo ou, na verdade, apenas reforçaria a ordem social vigente²¹. Ademais, embora o sufrágio universal masculino se universalize, permaneceram ainda, por um bom tempo, as restrições de gênero e étnica²². Enfim, apenas no século XX é que a democracia representativa se expande e paulatinamente as eleições vão se tornando centrais para o funcionamento da democracia contemporânea.

Miguel (2006) retrata bem a centralidade das eleições:

“O ponto culminante da accountability vertical é a eleição – que, assim, ocupa a posição central nas democracias representativas, efetivando os dois mecanismos centrais da representação política democrática, que são a autorização, pela qual o titular da soberania (o povo) delega a capacidade decisória a um grupo de pessoas, e a própria accountability” (p. 167).

Mesmo que a centralidade das eleições venha sendo amplamente questionada, as eleições ainda são vistas como o principal - quando não o único - instrumento de controle sobre os representantes e sobre sua atuação. Em linhas gerais, espera-se que a realização de eleições livres, a garantia de participação ampla e de liberdades políticas sejam capaz de garantir que os governos agirão em favor dos interesses da população. Assim, a partir dessa perspectiva, as eleições seriam instrumentos propícios a reforçar a representação, de forma a escolher políticos e políticas públicas (representação por

democráticos, garantido a escolha de qualquer um daqueles que detinham direitos de cidadania (MANIN, 1997: p.42 e seguintes).

19 O processo pelo qual a representação adquire o monopólio da deliberação no sistema político está ligado ao surgimento e fortalecimento do Estado Moderno (AVRITZER, 2007).

20 Na verdade, o primeiro partido nos moldes atuais (o atual Partido Democrático americano) foi fundado nos fins do século XVIII.

21 Para uma análise a respeito do impasse da esquerda entre o caminho eleitoral e revolucionário deste período ver a obra **Capitalismo e Social-Democracia** (PRZEWORSKI, 1991).

22 O sufrágio efetivamente universal só foi generalizado nos países de democracia liberal apenas após a Segunda Guerra Mundial, com exceção da Nova Zelândia (1893) e da Austrália (1902).

mandato), e/ou obrigar os representantes a prestar contas e, assim, ser capaz de punir ou premiar os representantes (representação por prestação de contas).

No entanto, recentemente, estudiosos vêm apresentado argumentos relativos à incompletude e imperfeições dos procedimentos democráticos para garantir o controle dos governantes pelos governados (DAHL, 1989; CHEIBUB E PRZEWORSKI, 1997; PRZEWORSKI, MANIN & STOKES, 1999). Segundo esta visão, as eleições seriam instrumentos necessários, mas não suficientes, para garantir o controle dos governantes. Neste caso, o cidadão não teria os recursos necessários para exercer o controle sobre o representante, faltando-lhe, em razão de uma assimetria na distribuição dos mais diversos recursos, informações suficientes para monitorar e julgar as ações de seu representante, o que comprometeria sua capacidade de controle da representação.

CHEIBUB E PRZEWORSKI (1997), na mesma trilha, ao examinar a validade empírica de duas proposições caras à democracia representativa²³, chegam à conclusão que não há relação entre o desempenho dos governantes e o resultado eleitoral. Os testes empíricos realizados por esses autores demonstram que os governantes não são responsabilizados pelos eleitores e que a eleição, nem de perto, realiza a responsabilização do governante. Os resultados deste trabalho são classificados pelos próprios autores como perturbadores, uma vez que colocariam em xeque as proposições de que o regime político se distingue pela responsabilidade dos governantes perante os governados e de que é por meio das eleições que se daria esta responsabilização. Ao procurar explicações para os resultados encontrados, os autores sugerem que a ausência de responsabilização ocorre devido à inexistência de condições institucionais específicas para que a responsabilidade política se manifeste e advogam que “é possível que existam condições institucionais, as quais não conseguimos identificar, sob as quais ela (a responsabilização) o faça”.

Por sua vez, as modificações no Estado de bem-estar social²⁴, no comportamento individual, no mercado de trabalho e na comunicação impactaram fortemente a política

23 As proposições são: a) que a democracia é um regime político que se distingue pela responsabilidade dos governantes perante os governados e b) que é por meio das eleições que esta responsabilidade se manifesta.

24 Para uma apresentação e crítica das origens, expansão e crise do estado de bem-estar social sugerimos o artigo **Uma genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social** (FARIA, 1998).

e, como não poderia deixar de ser, as bases estruturais da democracia representativa contemporânea. Os resultados estão aí, visíveis em qualquer democracia, independentemente do estágio e das caracterizações usuais (“democracia consolidada”, “novas democracias”, dentre outros). Os partidos de massa, historicamente vinculados à tradição democrática europeia, não mais correspondem às clivagens da sociedade capitalista existentes no século XXI. Os sindicatos já não têm mais a mesma representatividade e a mesma força em face das modificações no modelo produtivo e na financeirização presente no capitalismo atual²⁵ e a própria noção identitária de classe trabalhadora vem sendo redimensionada²⁶.

Uma breve passagem de Castell sintetiza bem as modificações atuais e o seu impacto sobre as formas de produção e a organização da sociedade:

“Estamos testemunhando o reverso da tendência histórica característica da era industrial. A nova organização do trabalho social e econômica baseada nas tecnologias da informação visa a administração descentralizada, trabalho individualizante e mercados personalizados e com isto segmenta o trabalho e fragmenta a sociedade”. (CASTELLS, 2000, p. 286)

Um *admirável mundo novo* cuja presença de uma tal ordem de modificações estruturais revela um mundo muito distante daquele construído ao longo dos séculos XIX e XX, cujo auge se deu nas décadas de ouro do capitalismo (HOBSBAWN, 1995).

²⁵ As modificações do modelo de produção do *fordismo* para o *toyotismo*, dentre outras, causaram profundas transformações no mundo industrial, onde a formação de pequenos grupos de operários, que controlam o processo produtivo e que são estimulados a criar soluções inovadoras, torna-se sua expressão mais visível. As novas tecnologias empregadas geram um alucinado aumento do ritmo de criação e produção e diminuem drasticamente a quantidade de mão-de-obra necessária e modificam o perfil do trabalhador de fábrica. O sociólogo Francisco de Oliveira denomina esta mudança de base tecnológica de "revolução molecular-digital", atribuindo a esta alteração de paradigma produtivo a quebra do poder sindical estabelecido no pós-guerra, devido à fragmentação das classes trabalhadoras que ela acaba por impor (CAMARGO E RICCI, 2005). Para um quadro mais completo a respeito das mudanças no sindicalismo sugerimos **Destino do Sindicalismo** (RODRIGUES, 1999).

²⁶ Nos termos propostos pela professora Marilena Chauí em debate promovido pela Escola Sindical 07 de outubro, em 1993: “o que acontece com a classe trabalhadora? Ela perdeu os referenciais da sua identidade de classe, ela não tem mais a fábrica, não tem mais os vários lugares, os vários espaços e os vários tempos pelos quais ela constitui a sua identidade de classe. Está fragmentada junto com a produção. E que respostas ela tem dado à identidade?”. Para uma discussão a respeito do redimensionamento e re-significação do conceito de classe trabalhadora sugerimos o livro **Os Sentidos do Trabalho** (ANTUNES, 2000).

Esta nova ordem mundial, em apertada síntese, revela um mundo marcado pela competição e crescente desconfiança em relação às instituições e autoridades públicas. No âmbito social, aumentam os “grupos de iguais”, as “tribos urbanas”, os fundamentalismos religiosos. No campo político, abandona-se o discurso utópico e aproxima-se cada vez mais da lógica de mercado e de interesses meramente corporativos. No campo das organizações, o predomínio das representações de ordem classista, dá lugar à pulverização de organizações sociais (ONGs, fóruns, redes), em defesa de interesses distintos e multifacetados, com grandes repercussões sobre a maneira de entendermos a própria ideia de representação e o próprio modo de se fazer e pensar a política (CAMARGO & RICCI, 2005). Ao lado disso, a propagação de práticas democrático-participativas diversifica o lócus de decisão e pluraliza, de forma nunca antes vista num regime democrático²⁷, as possibilidades de representação política. Quanto a este ponto deve-se ressaltar o debate aberto, sobretudo no âmbito da teoria da democracia deliberativa, a respeito da representação. Vejamos isto com mais cuidado.

Como se sabe, a representação em instituições híbridas, muitas vezes, não possui os elementos que caracterizam a representação clássica. Avritzer destaca apropriadamente as principais diferenças. Para ele, três aspectos seriam distintivos: a) a ausência do “requisito explícito da autorização” na representação das instituições participativas; b) a ausência de monopólio territorial (ainda que às vezes ocorra uma demarcação de espaço político em determinado território que conselho tem, digamos, a sua jurisdição) e c) do suposto de uma igualdade numérica entre os indivíduos na representação das instituições participativas (AVRITZER, 2007).

Em quadro que vale a pena ser reproduzido, Avritzer diferencia o que classifica como “formas de representação na política contemporânea”, levando-se em consideração a relação com o representado, a forma de legitimidade e o sentido da representação.

Quadro 1

Formas de Representação na Política Contemporânea

Tipo de Representação	Relação com o Representado	Forma de Legitimidade da	Sentido da Representação
------------------------------	-----------------------------------	---------------------------------	---------------------------------

²⁷ Digo isto porque no regime feudal havia também um grau enorme de pluralismo, ainda que não em bases democráticas.

		Representação	
Eleitoral	Autorização através do voto.	Pelo processo	Representação de pessoas
Advocacia	Identificação com a condição.	Pela finalidade	Representação de discursos e ideias
Representação da sociedade civil	Autorização dos atores com experiência no tema.	Pela finalidade e pelo processo	Representação de temas e experiências

Fonte: extraído de Avritzer, 2007.

Em virtude da adoção dessas novas práticas, as democracias contemporâneas vêm apresentando um complexo processo de superposições de representações sem autorização e/ou monopólio para o exercício da soberania popular. Por isto, vários estudos têm problematizado a ideia de representação nos termos apresentados nas práticas democrático-participativas, procurando discutir em que medida a multiplicação dessas experiências seriam distorções do funcionamento da representação ou, ao contrário, uma maneira de reelaborar a própria noção de representação (AVRITZER, 2007, URBINATI, 2006; LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006). A crítica mais importante refere-se à legitimidade e ausência de autorização política de boa parte dessas práticas. Em outras palavras, como não há autorização, determinadas práticas não seriam, na verdade, representações políticas no sentido clássico e sim formas de mobilização e vocalização de interesses²⁸.

Independente das críticas e reflexões que se possa fazer a respeito cumpre aqui destacar o impacto no que se refere à accountability. Ou seja, na medida em que o exercício da accountability – nos termos atualmente compreendidos – está centrado, fundamentalmente, na ideia de punição ou recompensa através do voto (ou seja, da autorização), as formas de representação de advocacy e afinidade não oferecem respostas adequadas à possibilidade de punição e controle, o que complexifica ainda mais a questão.

Seja como for, parece claro que as dificuldades enfrentadas pela democracia contemporânea são muitas e de vários tipos e abrangem instituições tradicionais como os partidos e também as inovações democráticas em experimento pelo mundo,

²⁸ Isto, evidentemente, não retira a importância e o papel central dessas práticas na busca de uma democracia mais participativa, democrática e robusta.

sobretudo, nos países em desenvolvimento. Essas dificuldades têm levado alguns críticos mais radicais a defenderem alternativas anti-representativas. No entanto, parece claro que as instituições representativas não estão, necessariamente, em oposição à participação e a posições mais deliberativas, digamos. Ao contrário, a chamada crise da representação é, na verdade, uma importante oportunidade para a conjugação da ideia de participação, representação e accountability²⁹.

Por fim, cumpre destacar uma relevante passagem de Young, no qual ela defende a capacidade das democracias representativas se fortalecerem, sobretudo a partir da participação continuada dos cidadãos durante os interstícios eleitorais. Nos termos propostos por Young:

“As instituições e a cultura de algumas democracias representativas de fato desestimulam os cidadãos a participar das discussões e decisões políticas. Pode-se argumentar, porém, que nesse caso elas não são propriamente representativas, pois em tais circunstâncias os representantes têm uma relação muito fraca com seus eleitores. Sob os ideais normativos da democracia comunicativa, as instituições representativas não se contrapõem à participação cidadã; antes, requerem-na para ser eficazes” (YOUNG, 2006: p. 146).

Torna-se fundamental a *re-conexão* entre representantes e representados, em bases distintas daquelas baseadas única e exclusivamente em eleições periódicas, revelando-se necessário o aprofundamento das dimensões da accountability e o reforço da representatividade da representação.

Neste sentido, a accountability poderia ser entendida como uma forma de controle sobre os governantes, capaz de revelar-se um elo de equilíbrio entre as concepções de mandato imperativo e mandato livre presentes no pensamento político. Trata-se, entretanto, de um termo que vem sendo utilizado em várias disciplinas e situações, quase sempre de forma pouco criteriosa. Por isto, na próxima seção, procuraremos apresentar as principais visões e conceitos relativos ao tema para, em seguida, adotarmos um conceito próprio.

29 Avritzer destaca que essas representações não aparecem em formas puras na política contemporânea e que, embora as eleições continuem sendo a maneira mais democrática de escolhas, estamos diante de um sistema político regido pela sobreposição de representações. Para ele, a representação eleitoral estará cada vez mais ligada à combinação de novas formas de representação com sua origem na participação da sociedade civil (AVRITZER, 2007).

1.5. ACCOUNTABILITY: CONCEITOS E VISÕES

Segundo o Dicionário Oxford, o termo *accountability* foi usado, primeiramente, por Samuel Willians em 1794, embora Madison e Hamilton tenham usado um pouco antes os termos *accountable* e *unaccountable* nos artigos *The Federalist* nos. 55 e 70 (KENNY, 2003). De lá para cá, a ideia de *accountability* vem sendo objeto de estudos e controvérsias. Embora muito tenha sido dito a respeito do tema, poucos são os estudos que buscam refletir sobre o real significado do termo. Nas últimas décadas, a temática emergiu em abordagens relacionadas à administração pública e ao controle da burocracia (DAY & KLEIN, 1987; PEREIRA, 1998; ABRUCIO & PÓ, 2006), aos aspectos relacionados à conexão eleitoral³⁰ (FIORINA, 2005; MAYHEW, 1974; AMES, 2003; CARVALHO, 2003) e ao papel das eleições no controle dos representantes (PRZEWORSKI, STOKES E MANIN, 1999).

Na América Latina, paulatinamente, podemos notar uma modificação no debate a respeito da democracia. Se, na década de 1980, o debate se centrava na questão da sobrevivência e estabilidade da democracia nos países da região, a partir da década de 1990, o debate centra-se na questão da qualidade da democracia e no funcionamento das instituições políticas. A partir dessas discussões, as temáticas relacionadas à *accountability* começam a ser mais difundidas, sobretudo, no que diz respeito à (in)capacidade das novas democracias latino-americanas em produzirem representações mais *accountables* durante os interstícios eleitorais e no papel estratégico da presença de mecanismos de *accountability* para a ampliação da democracia e limitação do Estado.

Esta seção procurará apresentar os conceitos e visões da Ciência Política a respeito da *accountability*, com ênfase em autores que tratam o tema à luz da experiência latino-americana. As principais controvérsias a respeito do conceito de *accountability* giram em torno da amplitude do conceito, da natureza da relação entre

30 Na verdade, a literatura relacionada à conexão eleitoral não está preocupada diretamente com a questão da *accountability* e sim em explicar o comportamento parlamentar em face da busca de sucesso eleitoral, traduzida, na lógica estadunidense, na reeleição. De toda forma, pensamos estar clara a vinculação entre as temáticas, ainda que seja apenas sob a ótica da possibilidade de punição ou recompensa, por meio das eleições e de uma possível influência desta possibilidade no comportamento parlamentar.

representante/representado e de quais são os atores que exerceriam a accountability e em que termos. Ademais, a literatura tem debatido a respeito dos diferentes tipos e maneiras de classificarmos as modalidades existentes de accountability.

Em razão da repercussão e importância da obra no que se refere ao tema, em especial na América Latina, não podíamos deixar de começar pelos trabalhos de Guillermo O'Donnell. O autor inicia suas reflexões tendo como pano de fundo as novas poliarquias e as deficiências constatadas no que se refere à possibilidade de efetivação da accountability, reflexões que o levaram a cunhar o termo *democracia delegativa* (O'DONNELL, 1999; 1998). É de sua autoria a distinção, que acabou por tornar-se usual, entre accountability vertical e horizontal. Grosso modo, **accountability vertical** se refere à relação entre governantes e cidadãos na qual o representante presta contas ao representado dos atos praticados durante o seu mandato e cuja efetivação se verifica principalmente, mas não exclusivamente, por meio da eleição. Já a **accountability horizontal** se refere aos mecanismos clássicos de *checks e balances*, no qual ocorre o controle mútuo entre os poderes. Vejamos como que tais conceitos se desenvolvem no pensamento do autor.

O Donnell destaca o papel central que as eleições exercem na democracia. De acordo com suas análises, nas democracias da América Latina a dimensão eleitoral da accountability vertical estaria razoavelmente assegurada na medida em que, “por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que o apoiem na eleição seguinte” (O'DONNELL, 1998, p.28)

Constatada a centralidade das eleições, O'Donnell identifica ainda uma série de dimensões da accountability vertical:

“Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que ocorra o risco de coerção, e cobertura regular da mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “accountability vertical”. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”. (p.28)

Isto leva o autor a salientar que “as condições que prevalecem em muitas das novas poliarquias (sistema partidário pouco estruturado, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de políticas públicas pobremente definidos e reversões políticas súbitas) diminuem consideravelmente a eficácia da accountability vertical” (p.29). Mesmo com a ressalva quanto à eficácia da accountability vertical é, no que se refere ao accountability horizontal, que residem as principais preocupações dos trabalhos de O’Donnell. O autor define accountability horizontal como:

“a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como **delituosas**” (p.40) (grifos nossos).

A divisão entre accountability vertical e horizontal foi adotada, como se sabe, por quase toda a literatura. Para nós, esta divisão ajuda a explicitar as diferenças entre uma dimensão própria dos cidadãos e da sociedade civil em relação ao representante (accountability vertical) e outra própria das instituições públicas com representantes (accountability horizontal). Apesar de adotarmos a divisão proposta por O’Donnell, procuraremos construir um conceito mais amplo, que não restrinja a ideia da accountability apenas à lógica da prestação de contas e de sanção por atos ilícitos, presentes inicialmente na proposta pelo autor³¹.

O principal livro que organiza o debate a respeito do tema da accountability é **Democratic Accountability in Latin América** (2003). Organizado por Scott Mainwaring e Christopher Welna, o livro apresenta um balanço do conceito de accountability na Ciência Política que vale a pena ser revisitado aqui. Iniciaremos apresentando o próprio conceito adotado por Scott Mainwaring. Para o autor, o exercício da accountability ocorre quando determinados atores possuem a capacidade formal de supervisionar e/ou punir os políticos. Em suas palavras:

³¹ A limitação da accountability horizontal à transgressão legal e à necessidade de sanção me parece equivocada. Há inúmeras possibilidades de sanções por motivos não-jurídicos (por exemplo, no caso de monção de censura do Parlamento ao primeiro-ministro (STROM, 2000) e uma série de atos e ações marcadamente propiciadores de um maior potencial de accountability, mas que não detêm poderes de sanção imediatos.

“Delimit the concept of political accountability to relationship that formally give some actor the authority of oversight and/or sanctions of public officials by other actors”. (MAINWARING, 2003: p.07).

E continua:

"Accountability cannot exist with no sanctioning power; some capacity to redress wrongdoing by referring a case to other venues (especially the justice system) is critical to system of accountability. As define here, however, accountability does require direct, legally ascribe sanctioning power. Agencies of oversight are expect to refer possible wrongdoings to actors that can impose sanctions; this indirect sanciontioning power suffices to characterize a relationship of accountability" (p.13)

O conceito da forma colocada restringe a natureza da accountability e acaba por retirar as inúmeras possibilidades do que vem sendo chamado de accountability societal³² e de outras relações que – ainda que informais - ao menos comportem uma capacidade de sanção ou de supervisão das atividades do representante.

No mesmo livro, O'Donnell e Kenney limitam a noção de accountability horizontal aos casos em que ocorra transgressão legal. Segundo esses autores, para que exista a possibilidade de sanção por meio da accountability horizontal é imprescindível que ocorra ato ilícito. De fato, a Ciência Jurídica procura limitar o âmbito de controle sobre o ato administrativo aos aspectos de legalidade. Assim, o Judiciário só poderia anular determinado ato a partir de considerações a respeito da sua licitude (PIETRO, 2008). Sem embargo e ressaltando que mesmo esta concepção atualmente vem sofrendo atenuações no campo do Direito, existem outros tipos de controle que também fazem parte das possibilidades de accountability horizontal. Refiro-me, por exemplo, às Comissões Parlamentares de Inquérito e aos processos de *impeachment* que, por sua natureza, devem ser vistos como processos políticos, ainda que se deva respeitar o devido processo legal e os demais direitos e garantias fundamentais. Seja como for, nos parece claro que a accountability horizontal pode ser exercida, independentemente da ilegalidade do ato, cabendo, em algumas situações especiais, o julgamento político do representante.

32 Abordaremos este conceito em momento posterior.

Outra questão se refere à necessidade defendida em vários trabalhos de que o agente da accountability seja capaz de punir o representante (KENNEY, 2003) ou, nos termos propostos por Moreno e outros (MORENO, CRISP & SHUGART, 2003) de que a accountability estaria restrita aos casos nos quais os agentes possuíssem capacidade de impor sanções e cuja relação necessariamente seja do tipo *principal-agent*, o que pressuporia, segundo eles, **uma relação hierárquica entre os atores envolvidos na relação** (p.80).

Segundo Moreno et al "only if the principal can dismiss or decide against renewing the agent is there a relationship of accountability" (p. 73). Deste modo, esses autores criticam a possibilidade de controles mútuos serem entendidos como de natureza *accountable*. Eles argumentam, numa forma enviesada de entender o funcionamento da divisão entre os poderes e do controle mútuo, que instituições formalmente independentes não são *accountables* em relação aos outros poderes³³, ou seja, para haver accountability a relação deveria ser entre pessoas e instituições que estivessem incorporadas a uma estrutura hierárquica.

Aqui fica clara uma distinção importante entre os autores no que se refere ao conceito de accountability. Dois grandes grupos podem ser encontrados. Um primeiro entende que o conceito abarcaria os famosos mecanismos de *checks and balances*. Para esta visão, o Poder Legislativo, o Judiciário e demais instituições de *check and balances* seriam naturalmente instituições incluídas na ideia de accountability. Esta visão é compartilhada por O'Donnell, Mainwaring e Kenney e corresponde a visão comumente aceita. Para esses autores, "the judiciary is a key institution of accountability; public officials who are accused of a legal transgression need to answer to the courts" (O'DONNELL, 200: p.15). Já o outro grupo, capitaneadas por Moreno, não aceita incluir essas instituições como mecanismos de accountability. Segundo os autores, lembrando, não há accountability quando não há possibilidade de sanção ou porque não há relação *principal-agent*.

33 Penso não ser necessário dizer que se trata de uma forma equivocada de entender o tema. Na ideia da divisão de poderes, desde os clássicos, está explícita a possibilidade de controle mútuo, com o intuito, ao menos, de evitar a tirania da maioria (ou da minoria). É evidente que o funcionamento adequado dos mecanismos de *checks and balances* pode proporcionar ganhos importantes na efetivação de um sistema mais accountable.

Para nós, as restrições apresentados pelos autores são, na maioria das vezes, indevidas. Dois pontos emergem como essenciais. Primeiro, no que se refere à necessidade de punição defendida por Kenney. Acreditamos que a questão central está em mecanismos que propiciem transparência e informação, e não necessariamente em punição jurídico-legal. Consideramos, portanto, a limitação conceitualmente inaceitável. Não se pode restringir a *accountability* à apenas casos de transgressão legal. A principal função, na verdade, é justamente monitorar as ações e obrigar o representante a ser transparente, a prestar contas dos seus atos e dos resultados de suas próprias ações. Evidentemente, onde houver casos de ilicitudes, cabe punição, ou, o que é mais comum, a comunicação do fato às autoridades competentes para as providências cabíveis. O que importa não é quem pune, e sim que o sistema seja capaz de punir, política ou juridicamente, quando necessário.

Deve-se ressaltar que a dimensão da *accountability* - ao menos no que se refere ao conceito que adotamos - ganha contornos mais amplos e abarca o monitoramento de atos e resultados de ações e políticas públicas – e não só do ponto de vista jurídico-penal. Nos termos aqui entendidos, a *accountability* não estaria ligada exclusivamente à capacidade de punição legal e eleitoral, mas também, sobretudo, na capacidade de supervisão e acompanhamento do representante e da possibilidade de, em determinadas condições, exercermos a sanção política, por meio do voto ou de mecanismos institucionais capazes de rever, limitar e controlar a ação do representante em processos permanentes e continuados.

Neste sentido, um sistema mais aberto e mais *accountable* propiciaria o aumento da transparência dos atos do representante e a possibilidade de aperfeiçoamentos contínuos, o que aumentaria a capacidade do representado em punir ou premiar os representantes. Um exemplo pode clarear este ponto. Atualmente, o Poder Legislativo tem se notabilizado pelo crescente uso de audiências públicas e outros espaços de discussão e deliberação. É evidente o papel desempenhado na promoção da *accountability* quando se convoca a sociedade a debater uma política pública ou um determinado tema. No entanto, claramente, o papel das audiências públicas não é punitivo, embora a exposição decorrente do funcionamento desses instrumentos possa, ainda que indiretamente, contribuir para uma avaliação retrospectiva do representante,

seja por meio das eleições, seja por meio de ganhos informacionais para representantes e representados.

Em segundo lugar, a referência exclusiva a atores institucionais, ou até mesmo estatais, nos parece igualmente equivocada. Não restam dúvidas de que um dos aspectos centrais na promoção da accountability se refere à possibilidade de participação de atores societais. Na verdade, uma institucionalidade apropriada para o exercício da accountability necessita de uma rede de instituições capaz de tornar potencialmente o sistema mais accountable, com a participação de instituições híbridas e independentes do estado e do governo. Neste sentido, alguns autores têm defendido a existência de um novo tipo de accountability: *a accountability societal*. Trata-se da accountability exercida por atores coletivos, comumente relacionados às Ongs, conselhos e fóruns (LAVALLE, GURZA & CASTELLO, 2008; SMULOVITZ & PERUZZOTTI, 2003) e que atuam segundo uma dinâmica não circunscrita à clássica partição de poderes ou ao calendário e processo eleitoral. Segundo Smulovitz e Peruzzotti, o que distinguiria a dimensão da accountability societal seria a) a capacidade de exposição de temas e denúncias; b) a natureza das sanções (restrita a um nível simbólico; c) monitoramento contínuo de ações e políticas públicas³⁴.

Um aspecto importante e que vale a pena ser ressaltado refere-se à capacidade da atuação da sociedade na potencialização da accountability horizontal. Como veremos posteriormente, a interação entre diferentes formas de accountability pode proporcionar condições mais favoráveis ao exercício da accountability, ao diminuir os custos por parte dos cidadãos e demais atores societais e permitir a continuidade do processo de accountability iniciado por formas, digamos, mais informais. Vale destacar que se trata de uma relação de mão dupla, isto é, os mecanismos de accountability horizontal também atuarão como fonte de informação para os cidadãos, potencializando a accountability vertical.

³⁴ Vale destacar que a formulação de O'Donnell ao tratar a accountability vertical como o controle da sociedade sobre os representes e ao não se limitar aos mecanismos eleitorais acaba por dar conta da dimensão societal tal como entendida por esses autores. Conforme já expressamos anteriormente e ficará mais claro a seguir, adotamos a divisão proposta por O'Donnell, na qual a accountability societal seria um desdobramento da vertical e não uma diferenciação.

Finalmente, cabe mencionar o trabalho de Andréas Schedler (1999), que nos lembra que a ideia de accountability está diretamente ligada à noção de poder, ou seja, é justamente da necessidade de limitação e controle do poder que nasce a ideia de accountability. O autor na tentativa de definir accountability acaba por apresentar três dimensões que, em geral, estariam presentes: a) informação; b) justificação e c) punição ou sanção³⁵. Emergem, aqui, as dimensões que entendemos básicas para a uma possível caracterização da accountability e que devem estar presentes num sistema efetivamente accountable.

Para fins deste trabalho chegou o momento de esboçarmos o que entendemos até aqui como accountability. Defendemos que a accountability é de natureza complexa e que não necessariamente está restrita à punição a atos ilegais. Tampouco seu exercício estaria restrito a agentes dotados de capacidade institucional para tanto. De forma mais ampla, acreditamos que a accountability remete à noção de democracia como um sistema de “segurança mútua” (DAHL, 1989), ou seja, um sistema onde o governo é exercido sem que qualquer poder, ou qualquer parte esteja em condições de se impor tiranicamente a outra. Neste arranjo complexo, instituições são desenhadas de forma que possuam incentivos para o exercício do controle mútuo, cabendo ao cidadão, pelo menos em princípio, ser o último controlador³⁶. Neste sentido, a capacidade do cidadão em monitorar, avaliar, compreender e, em determinadas condições, punir ou premiar o representante remete ao âmago de nosso problema e exige que sejam superadas as visões que limitem o exercício da accountability às transgressões legais, à ação de atores estatais e à posse direta de instrumentos de punição efetiva. Quando se trata de accountability vertical não nos referimos a atores estatais e tampouco a punições jurídico-legais. Falamos de cidadãos, atuando de forma individual ou não, e da possibilidade de punição política e jurídica, neste caso através da interação com os instrumentos de accountability horizontal. Mantida a divisão “clássica” entre accountability horizontal e vertical, caberia ainda ressaltar que as inúmeras experiências da sociedade civil no sentido do controle do estado e dos representantes se situam no âmbito da segunda, pelo simples motivo de que se trata de uma relação entre as

³⁵ Ele reagrupa, em seguida, em apenas duas dimensões que seriam *answerability* (capacidade de resposta) e *enforcement* (capacidade de punição).

³⁶ Uma questão levantada por Przeworski (1998) e que não podemos tratar aqui se refere à existência de instâncias controladoras não controladas (*unchecked checkers*). O autor resalta o elevado grau de autonomia garantido ao Poder Judiciário em países como Brasil e Espanha.

instituições do Estado de Direito Democrático e a sociedade. Por fim, cumpre sublinhar a importância da interação entre instituições públicas, cidadãos e sociedade civil organizada na promoção da accountability. É justamente na interação dos tipos e dimensões da accountability e do trabalho em rede proporcionado pelas instituições, que reside a possibilidade de uma ampliação das condições de accountability dos sistemas políticos.

1.6. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS: EM BUSCA DE UM CONCEITO ADEQUADO DE ACCOUNTABILITY

As seções anteriores tiveram como objetivo dialogar com diferentes visões a respeito da representação, da relação entre representantes e representados e da accountability. Procuramos mostrar a evolução da ideia de representação à luz dos desafios contemporâneos e do papel central da representação e do desenho institucional para a qualidade da democracia.

Nesta seção, procuraremos, com base nas reflexões anteriores, defender um conceito abrangente de accountability. Ao pensarmos o sistema político como algo mais aberto, poroso e democrático defendemos até o momento o que chamamos de re-conexão entre representantes e representados e, a partir disso, defendemos que a ideia de accountability pode nos oferecer ganhos preciosos neste sentido. Além disso, ao visitarmos as diferentes visões e controvérsias a respeito do conceito, foi possível observar como a ideia de accountability está ligada às condições institucionais de um determinado sistema político em promover a punição ou recompensa de seus representantes por parte de seus representados. Sem embargo, procuramos uma abordagem que supomos ultrapassa essa noção e enfatiza a capacidade do sistema em ser mais accountable.

Neste sentido, vale a pena considerarmos o trabalho de Andreas Schedler mencionado em seção anterior. Como vimos, segundo este autor, as dimensões da accountability são a capacidade de resposta, por meio da informação e da justificação dos atos e políticas implementadas e, ainda, a capacidade de punição/sanção do representante. Assim, o que é importante destacar aqui é a capacidade do sistema político em informar, apresentar as justificativas dos atos e potencialmente punir ou premiar determinado representante.

Propomos uma abordagem que pense para além da punição legal (no caso da accountability horizontal) e da punição política por meio do voto (no caso da accountability vertical) e preocupe-se, fundamentalmente, com a capacidade do sistema político em informar, interagir, comunicar, enfim, dotar os cidadãos de instrumentos capazes de exercer o monitoramento e o controle do representante em bases democráticas. Pensar assim nos leva a dar um passo adiante e propor que os sistemas políticos devam perseguir a construção de uma rede de instituições que, em interação com o contexto político, sejam capazes de disponibilizar informações adequadas e plurais e promover uma reaproximação entre representantes e representados, proporcionando ganhos sensíveis de accountability.

O desenho institucional emerge assim como elemento chave ao propiciar (ou desestimular) a participação institucionalizada dos cidadãos e instituições da sociedade civil. Nos termos propostos por Young (2006) trata-se de reforçar a ideia de relação na representação, compreendendo que a discussão e a deliberação na democracia são processos mediados e dispersos ao longo do espaço e do tempo. Assim, a representação política não deve ser pensada como um momento único – eleitoral – nem como uma relação de identidade ou substituição, mas como um processo que envolve uma relação mediada dos eleitores entre si e com um representante ou mais de um representante.

Mas não é só. Trata-se de construir uma rede institucional³⁷ (não necessariamente apenas estatal) capaz de garantir um conjunto de instrumentos individuais e coletivos à sociedade, às minorias, às oposições, dotando os cidadãos e as instituições de poderes para a efetivação de um sistema mais accountable, ainda que apenas potencialmente.

A partir desta noção, o conceito de accountability se alarga e não ficamos restritos à lógica da punição/recompensa via eleitoral ou por meio da efetivação dos mecanismos de *checks and balances*. Aqui, o que vale, é a interação entre os atores, as instituições e os contextos – e os resultados decorrentes desta interação – sobretudo na superação da assimetria informacional - em produzir um sistema mais accountable, com reflexos importantes na relação entre os representados e representantes e, porque não, na

37 Deve-se destacar que a ideia de rede não é nova no trato do tema accountability. O próprio O'Donnell já havia destacado a importância de uma rede de agências estatais comprometidas com a efetivação da accountability horizontal.

capacidade avaliativa dos cidadãos diante da representação. Neste sentido, poderíamos definir accountability como *a capacidade de um sistema político em monitorar, controlar e responsabilizar os representantes, seja por meio do processo eleitoral, seja por meio de uma estrutura institucional e política adequada, que propicie, em processos contínuos no tempo, uma participação mais efetiva dos cidadãos comuns e possibilite graus adequados de informação e justificação dos atos dos representantes*³⁸.

Por fim, deve-se destacar que o desenho institucional, embora não seja a panaceia para todos os males (ou *a cura* como diria Madison) se destaca como uma importante variável na configuração de uma democracia que contemple, de forma mais equilibrada, os atributos da representativa, da accountability e da estabilidade. Trata-se de importante ponto, especialmente no Brasil, onde a responsabilização do representante é apontada como um dos principais desafios ao aprofundamento da democracia e frequentemente aparece como descolada das questões relacionadas à representatividade e da participação. No próximo capítulo, descreveremos a democracia brasileira atual tendo como foco o impacto do sistema partidário, do sistema político e da organização legislativa sobre a accountability vertical e horizontal.

38 O conceito ora esboçado será utilizado na busca de um modelo de análise para definirmos as condições favoráveis à promoção da accountability nos estados brasileiros.

CAPÍTULO II

INSTITUIÇÕES, DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY NO BRASIL

2.1. INTRODUÇÃO

A democracia brasileira avançou em diversas frentes nas últimas décadas. Eleições periódicas livres e justas, imprensa livre, alternância política, instituições políticas funcionando e liberdade de associação e de expressão garantidas. Apesar disso, o diagnóstico a respeito do funcionamento das instituições políticas permanece em aberto e vem variando de acordo com o processo de decantação e consolidação em marcha e apontando novos desafios anteriormente não colocados.

No início da construção do novo regime democrático muitos trabalhos discutiram a conformação da estrutura institucional brasileira. Os primeiros estudos elaborados durante a transição centraram suas análises na conexão entre estabilidade e instituições políticas, se preocupando, primordialmente, em analisar as possíveis consequências decorrentes da interação entre presidencialismo, multipartidarismo, federalismo e representação proporcional. De um modo geral, os trabalhos se notabilizaram por fortes críticas e defendiam a necessidade de mudanças radicais na estrutura institucional brasileira, como a implantação do parlamentarismo, por exemplo (LAMOUNIER, 1991; 1992). Acreditava-se que o presidencialismo – em função de uma suposta tendência a gerar problemas insolúveis de ingovernabilidade e paralisia decisória (LINZ, 1991; LINZ & VALENZUELA, 1994) e o sistema partidário - com um número excessivo de partidos e extremamente fluído (SARTORI, 1982) - acabariam por inviabilizar o funcionamento do sistema político brasileiro (LAMOUNIER, 1991).

A combinação explosiva – presidencialismo, multipartidarismo, lista aberta, sistema proporcional e federalismo - levaria, segundo diversos autores, a eternas crises institucionais que, em última análise, poderiam levar à paralisia decisória e até ao colapso do regime democrático (MAINWARING, 1993). A ideia subjacente era de que no regime presidencialista o presidente não compartilharia poder e que o Congresso não teria, por sua vez, incentivos a cooperar. Deste modo, a combinação explosiva se

constituiria numa suposta tendência à paralisia decisória que, em face da rigidez própria do presidencialismo, poderia chegar, no limite, à ruptura institucional³⁹.

Apesar dos prognósticos pessimistas de grande parte dos analistas, a possibilidade de colapso ou crises permanentes parece ter sido desarmada pelo próprio arranjo institucional. A Constituição de 1988 não adotou as modificações amplamente sugeridas, mantendo intactas as principais características do sistema (presidencialismo, sistema multipartidário, lista aberta, princípio proporcional). Mesmo assim, o sistema político não logrou alcançar as previsões catastróficas de seus críticos e, ao contrário, vem alcançado um grau relativo de estabilidade, especialmente se comparado a períodos anteriores. Na verdade, como acabou ficando claro, a maior parte das análises não havia observado que a Constituição de 1988 havia incorporado certas inovações constitucionais introduzidas pelos militares com o objetivo de garantir a preponderância legislativa do Executivo e a maior rapidez na aprovação das propostas enviadas pelo Executivo (SANTOS, 2003)⁴⁰. Neste compasso, FIGUEIREDO e LIMONGI (1999) refutaram a ideia então dominante e demonstraram como aspectos institucionais importantes haviam sido desconsiderados pelos analistas. Em síntese, modificações na organização dos trabalhos legislativos (com a concentração de poderes nas mãos da Mesa Diretora e dos líderes partidários), o poder de agenda e de legislar do Presidente da República (medidas provisórias, tramitação das matérias, iniciativa exclusiva) foram capazes de transformar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo⁴¹.

Mais do que isto, conforme sublinha Limongi, a democracia brasileira não mais se diferencia de forma profunda das democracias avançadas ou consolidadas como muitos

39 Mainwaring chega a afirmar, por exemplo, que “a combinação do presidencialismo com a pluralidade partidária torna difícil manter uma democracia estável” (MAINWARING, 1993, p. 199).

40 Além das diferenças institucionais entre os períodos democráticos (1946-1964 e 1988 em diante) é necessário destacar a implantação de um crescente conjunto de políticas públicas que, independentemente dos governos, obtiveram importantes resultados na qualidade de vida da população. Refiro-me especialmente ao Sistema Único de Saúde, ao Sistema de Assistência Social e as políticas sociais de garantia de renda mínima, em suas diferentes variações. Embora não seja objeto deste trabalho parece importante destacar a capacidade – ainda que parcial - de inclusão social e política do atual regime, com possíveis repercussões em sua estabilidade, o que poderia diferenciar a experiência brasileira em curso da de muitos países da América Latina.

41 Este tema, no entanto, será tratado com mais profundidade adiante. O que importa agora destacar é que, conforme sublinham Figueiredo e Limongi, “o sistema político brasileiro, opera, hoje, sob bases radicalmente diversas daquelas sobre as quais operou o regime de 1946”, garantido uma relativa estabilidade ao sistema.

especialistas ainda insistem em propalar. Notadamente os governos, beneficiados pelo arranjo institucional, governam com base em coalizões partidariamente estruturadas e obtêm sucesso na aprovação da maior parte de sua agenda (LIMONGI, 2006).

Não restam dúvidas, entretanto, que apesar da estabilidade institucional alcançada, a democracia brasileira apresenta ainda problemas consideráveis. Atualmente, especialistas vêm refletindo a respeito da qualidade da democracia no Brasil e apontando déficits em alguns de seus atributos, sobretudo no que se refere à representação e à accountability. Segundo alguns autores, seria justamente o arranjo institucional um dos elementos limitadores da accountability e da densidade democrática da representação (ANASTASIA & MELO, 2002). Estaríamos, portanto, diante de um *trade-off* entre estabilidade e governabilidade x representatividade e accountability.

Uma das evidências do “desconforto” gerado pelo atual arranjo institucional está no fato de que há anos a reforma política encontra-se na agenda nacional. No entanto, é fácil observar que não há consenso e, por enquanto, não existem condições políticas para a realização de qualquer reforma de envergadura⁴².

Um pouco distante das controvérsias, a população continua a compartilhar do diagnóstico pessimista de parte dos especialistas no que se refere ao desempenho das instituições políticas brasileiras. Na verdade, pesquisas de opinião pública que captam a percepção da população a respeito da democracia e das instituições públicas mostram um quadro ambíguo. De um lado, consolida-se, de forma aparentemente consistente, a preferência pela democracia. De outro, a avaliação das instituições representativas permanecem em níveis vexatórios e a percepção da população a respeito do desempenho do regime é, igualmente, muito desfavorável⁴³.

42 Diversos são os trabalhos que procuram analisar o sistema político e propõem modificações institucionais com vistas à solução dos problemas identificados. Destacáremos os trabalhos publicados na Revista Plenarium N. 4 e os livros: **Reforma Política no Brasil**, editora UFMG, organizado por Avritzer e Anastásia (2006); **Reforma Política – lições da história recente**, publicado pela FGV e organizado por RENNO E SOARES (2006); **Cidadania e reforma Política**, Editora Fundação Perseu Abramo (2003). Além disso, diversos trabalhos dispersos têm contribuído para a análise do tema (RENNÓ, 2007; DESPOSATO, 2007, dentre outros).

43 Segundo pesquisas recentes mais de 75 % da população brasileira declara preferir a democracia a qualquer outro regime (ESEB, 2002 e 2006). Por outro lado, 57 % da população brasileira declara concordar com a frase: “não importa um governo não-democrático se resolve meus problemas

A avaliação negativa da população a respeito das instituições representativas e do desempenho do regime, embora não seja surpreendente, nos leva a revisitar algumas preocupações caras à Ciência Política relacionadas ao impacto do desenho institucional na democracia representativa, em especial no que se refere ao déficit de representatividade e de accountability presentes em sistemas políticos como o brasileiro. Tais preocupações, no entanto, devem ser vistas com cuidado conceitual, numa perspectiva comparada e temporal, evitando-se, assim, análises descontextualizadas e alarmistas que chegam a colocar em dúvida a consolidação da democracia brasileira. Isto porque avaliações negativas e até mesmo simpatizantes de regimes ditatoriais não estão ligadas diretamente à instabilidade democrática⁴⁴. Ademais, cumpre destacar algumas observações no que se refere à relação entre apoio à democracia, confiança e cultura política no Brasil.

A primeira observação se refere ao caráter multidimensional do apoio à democracia. Diversos estudos comparativos mostram que o apoio à democracia está ligado não só à legitimidade do regime, mas a uma soma de questões relacionadas à confiança nas instituições democráticas e ao desempenho concreto alcançado pelo regime na melhoria da qualidade de vida da população (MOÍSES & CARNEIRO, 2008; MENEGUELLO, 2008).

A segunda observação se refere à questão da confiança nas instituições. Trata-se de um fenômeno global, identificado em quase todas as democracias consolidadas ou não, sobretudo, após a década de 1950. Na Europa e nos EUA, experiências de corrupção, baixa flexibilidade no sistema partidário e outras deficiências no funcionamento dessas democracias diminuíram, em alguns casos dramaticamente, a confiança depositada pelos cidadãos nos políticos e no sistema representativo. O quadro de desconfiança parece refletir na diminuição das taxas de identificação partidária e na participação das

econômicos”, contra 57 % na América Latina como um todo. Ademais, a confiança nas instituições representativas e a satisfação com a democracia situam-se sempre abaixo dos 35 % dos brasileiros (LATINOBARÔMETRO, 1996-2008).

⁴⁴ Como lembra Przeworski (1994: p.48/49) “todo regime tolera uma certa margem de não adesão individual, que às vezes chega a uma escala de massas (...) mas os indivíduos isolados não abalam instituições (...) só forças organizadas têm capacidade para abalar o sistema democrático”.

eleições. Entretanto, este quadro não se traduz no crescimento do apoio ao autoritarismo e sim no aumento da apatia, da alienação e do cinismo perante a política.

A terceira observação, também ligada à questão da confiança, se refere a uma característica própria dos países da América Latina que, na falta de melhor designação, classificaremos aqui em “síndrome da baixa desconfiança” (POWER & JAMISON, 2005). Os latino-americanos, notadamente os brasileiros, apresentam-se como cidadãos extremamente desconfiados, seja nas relações interpessoais, sejam nas relações políticas ou econômicas. Deste modo, uma boa parte da desconfiança no sistema político – e nos políticos – está ligada à desconfiança generalizada nas relações sociais presentes no Brasil e não propriamente na desconfiança relacionada ao sistema representativo, o que acaba por relativizar o quadro no que se refere ao sistema político e partidário⁴⁵.

Por outro lado, deve-se ressaltar que, de fato, a desconfiança em tão alto patamar deve ser considerada como um sério entrave, se não ao regime democrático, ao menos na qualidade do desempenho institucional. Como dito, embora a desconfiança e a insatisfação não estejam relacionadas ao apoio ao autoritarismo⁴⁶, seu aumento tem gerado um crescente quadro de alienação e, o mais preocupante, um distanciamento e desvalorização dos partidos políticos e do parlamento. Ainda que este fenômeno, mais uma vez, não seja singularidade do Brasil, aqui, certamente, torna-se ainda mais marcante. Por isto, não chegou a surpreender o resultado do relatório do PNUD-Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento que, em 2004, apontava para o baixo comprometimento dos brasileiros com os princípios democráticos e um predomínio de certo comportamento *ambivalente* em relação à democracia. Ao dividir as pessoas entrevistadas em três grandes grupos (democratas, ambivalentes e não-democratas⁴⁷) constatou-se que os brasileiros apresentam uma baixa percepção a

45 Deve-se observar que uma boa dose de desconfiança pode, na verdade, ser um poderoso indicador de consciência das deficiências no funcionamento das instituições representativas, ainda que tal desconfiança não atue, necessariamente, como um elemento catalisador de mudanças e inovações com vistas ao aperfeiçoamento da estrutura institucional. Igualmente, deve-se observar que os brasileiros, nas séries históricas do Latinobarometro, apresentam níveis de confiança “nas outras pessoas” em níveis inferiores às atribuídas aos políticos.

46 A preferência ao autoritarismo no Brasil situa-se em níveis historicamente baixos, mas ainda consideráveis: 14,3 % em 2006; 19,4 % em 1989, segundo pesquisas realizadas Moisés (2009).

47 Os democratas foram definidos como aqueles que têm uma atitude permanentemente positiva em relação à democracia em todos os três aspectos estudados: apoio às instituições representativas, apoio à democracia como sistema de governo e apoio a limitações ao poder do presidente. Já os não-democratas

respeito da importância da democracia em comparação com os resultados obtidos, em média, pelos demais países da América Latina⁴⁸. Vejamos o quadro a seguir.

Tabela I
Comprometimento com a democracia

Classificação	Brasil	América Latina
Democratas	30,6 %	43 %
Ambivalentes	27 %	26,5 %
Não-democratas	42,4 %	30,5 %

Fonte: Relatório *A Democracia na América Latina* – PNUD, 2004.

O resultado parece demonstrar a persistência de certa cultura híbrida na democracia brasileira. Se não estamos diante de um caso de *democracia delegativa*, tal como descrito por O'Donnell⁴⁹, ainda persiste uma forte presença de valores e atitudes marcadamente autoritárias. Trata-se, enfim, da manutenção de tradições políticas, baseadas em lideranças personalistas e na supervalorização do Executivo, em claro detrimento das instituições representativas e do papel dessas instituições em representar, vocalizar as preferências dos cidadãos e processar os conflitos políticos.

Paralelamente, a estrutura institucional brasileira passou por duras provas e mostrou-se resistente ao longo das duas últimas décadas. Diferente do que supunha O'Donnell (1998), os instrumentos de accountability horizontal têm dado mostras de funcionar e, apesar das notórias imperfeições, temos hoje a capacidade de limitar o poder do Executivo, por meio de um complexo sistema de *checks and balances* e de

foram aqueles que apresentam atitudes contrárias aos preceitos democráticos em todas as três dimensões pesquisadas e os ambivalentes mesclam opiniões a favor de instituições e princípios da democracia representativa e, por um lado, com simpatia por soluções de força centradas no presidente, que é considerado à frente das leis, e capaz de governar sem o Legislativo.

48 O estudo apresentou pesquisa realizada em 18 países da América Latina, onde foram ouvidas 19 mil pessoas.

49 Não nos parece que a ideia de democracia delegativa possa, ainda que minimamente, se enquadrar à democracia brasileira. Nos últimos 20 anos as instituições políticas e a sociedade brasileira não mais coadunam com a figura de um líder máximo, no qual as instituições são apenas obstáculos ao desenvolvimento e as eleições são uma espécie de referendo libertador a autorizar todas as ações do Presidente, independentemente dos partidos e dos outros poderes. Ademais, os instrumentos de *checks and balances* funcionam, ainda que de forma muitas vezes precária. No entanto, os dados do PNUD mostram que há ainda uma cultura política arraigada em valores tipicamente autoritários e que muitos cidadãos ainda esperam que as soluções sejam feitas por meio de um líder forte e, se preciso, acima das instituições.

accountability que envolve cidadãos, sociedade civil, Tribunais de Contas e Legislativos e Judiciário.

Mesmo com muitos avanços, é inegável que o Brasil permanece com déficits de representatividade e *accountability* importantes, com repercussões para a qualidade da democracia. O presente capítulo se insere nestas preocupações e tem por objetivo analisar o funcionamento do sistema político e refletir a respeito da qualidade da democracia brasileira, tendo como referência o funcionamento das instituições políticas e seu impacto na *accountability* vertical e horizontal. Para isto, procuraremos apresentar uma visão geral a respeito do funcionamento da democracia brasileira, a partir de três grandes eixos de análise, apresentados em cada uma das três seções constitutivas deste segundo capítulo. Os eixos são os seguintes: a) Sistema político: regras, conexão eleitoral e comportamento parlamentar; b) Sistema partidário: crise e estruturação recente; c) Organização legislativa: regras internas e distribuição de poder. Espera-se que, a partir desses três eixos, seja possível apresentar um quadro descritivo do funcionamento da democracia no Brasil, tendo como ponto de referência o impacto sobre o exercício da *accountability* vertical e horizontal, de forma a contribuir para uma reflexão a respeito das diferenças presentes nos estados brasileiros e da análise da indicação das condições favoráveis ao exercício da *accountability* a ser realizada no terceiro capítulo.

2.2. SISTEMA POLÍTICO: REGRAS, CONEXÃO ELEITORAL E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR.

Sabemos que o sistema político brasileiro adota uma estrutura federativa, bicameral, com eleições proporcionais de lista aberta para o legislativo, com exceção da eleição para o Senado. O resultado da interação das diferentes características institucionais permanece objeto de intenso debate e apresenta-se como variável crucial na relação entre representantes e representados. Nesta seção será analisado o impacto das regras eleitorais no comportamento parlamentar, com especial atenção para a conexão entre representante e representado. Para isto, revisitaremos alguns trabalhos importantes sobre o tema e, em seguida, procuraremos analisar o caso concreto brasileiro.

Ao tratarmos do tema da conexão eleitoral torna-se imprescindível refletirmos sobre as questões apresentadas por David Mayhew, no livro **Congress: The Electoral**

Connection. O autor adota como premissa que o objetivo central de um parlamentar é obter a reeleição⁵⁰. Ao analisar o Congresso Americano, Mayhew demonstra que o parlamentar ambiciona permanecer no Congresso em razão do grande prestígio, salário e outros recursos à disposição. Ao comparar os Estados Unidos com o Reino Unido, o autor apresenta as diferenças entre os dois sistemas, ressaltando a maior autonomia do parlamentar americano frente à estrutura partidária. A ideia central pode ser assim resumida: a ausência de partidos fortes, a forma de organização do Congresso, o sistema eleitoral americano (estruturado em distritos uninominais e votos personalizados), somados ao objetivo de reeleição dos parlamentares criariam uma estrutura de estímulos no sentido da realização/aprovação de políticas distributivistas, determinando o comportamento do parlamentar. Em outras palavras, o que explicaria a atuação do deputado seria a busca de sucesso eleitoral na próxima eleição, por meio de práticas distributivistas. Tendo como meta a reeleição e estando o parlamentar competindo por votos em uma área geográfica determinada, os incentivos estariam todos voltados para ações particularistas, por meio de distribuição de benefícios caracterizados por custos dispersos e benefícios concentrados (FIORINA, 2005).

Nas palavras de Cain, Ferejohn e Fiorina:

“Uma base territorial de representação inevitavelmente introduz preocupações particularistas e paroquiais no processo de formulação de políticas. Um representante eleito com os votos, esforços e recursos de pessoas de uma área geográfica específica naturalmente atribui importância especial a suas visões e demandas, tanto por um senso de obrigação como de auto-interesse”. (CAIN, FERREJOHN, FIORINA, 1987, THE PERSONAL VOTE apud CARVALHO, 2003).

Este modelo foi transposto por muitos especialistas para o caso brasileiro. A ideia é que a forma de governo e o sistema eleitoral gerariam aqui os mesmos efeitos no comportamento dos deputados. Assim, a conexão eleitoral no Brasil obedeceria a bases idênticas, ou bem assemelhadas, às presentes nos EUA. A obra **Os entraves da democracia no Brasil** (AMES, 2003) é o principal livro a utilizar o argumento acima descrito. Segundo Ames, boa parte dos problemas políticos brasileiros teria origem no desenho de suas instituições políticas. Em resumo amplamente conhecido, o sistema

50 Deve-se ressaltar que Mayhew não descarta a possibilidade de existirem outros objetivos. Entretanto, todos os demais objetivos existentes estariam submetidos à reeleição.

eleitoral baseado no voto aberto proporcional personalizaria a política e enfraqueceria os partidos. Haveria, assim, uma estrutura de incentivos para que o comportamento dos parlamentares fosse baseado na distribuição de benefícios particularistas destinados, especialmente, a um espaço geográfico determinado. Estes territórios formariam distritos informais, as conhecidas bases eleitorais. A partir da ideia de distritos informais, o autor apresenta uma tipologia quanto ao padrão de votação dos deputados, divididas em quatro tipos diferentes: a) votação concentrado-dominante; b) votação concentrado-compartilhada; c) votação espalhado-compartilhado; d) votação espalhado-dominante. Segundo o autor, para cada padrão de votação seria possível pressupor determinado comportamento parlamentar. No entanto, até certo ponto contraditoriamente, Ames sugere que os deputados brasileiros seriam levados, em função do sistema eleitoral e partidário, a um comportamento sempre distributivista, nunca preocupado com questões de alcance nacional, programáticas e/ou partidárias e apesar de reconhecer a diversidade do padrão de votação dos deputados⁵¹.

Em diálogo crítico com Ames, Rojas (2003) elogia a ideia de conexão eleitoral presente no trabalho de Ames, mas critica uma de suas conclusões, qual seja: generalizar o comportamento dos deputados brasileiros a praticamente um único comportamento (distribuição de benefícios particularistas). Segundo Rojas as “configurações geográficas distintas, ou seja, *constituencies* de conformação variada fornecerão estruturas de incentivos diversos na arena legislativa” (ROJAS, 2003). Ou seja, a conexão eleitoral é vista, de fato, como uma importante variável para prever o comportamento do deputado. Coerentemente com isto, o autor defende que existiriam diversos padrões de conexão eleitoral no Brasil e insurge, assim, com o que chama de estilização dos modelos, defendendo uma complementaridade da análise a partir do modelo distributivista, informacional e partidário nos termos tratados pela literatura norte-americana⁵².

51 Parece-nos contraditório, eis que os dados apresentadas em seu trabalho mostram que os parlamentares estão divididos igualmente entre os quatro padrões de votação. Assim, porque para Ames haveria tão somente um tipo de comportamento por parte dos parlamentares brasileiros?

52 Rojas apresenta em seu livro algumas conclusões que valem aqui ser destacadas, pois nos ajudam a entender a complexa realidade do funcionamento do sistema político e seu impacto na conexão eleitoral presente no Brasil. São elas: a) a perspectiva distributivista seria insuficiente para dar conta da realidade brasileira; b) o Congresso é uma organização multifacetada; c) a concentração de poderes (agenda e veto) não é suficiente para neutralizar totalmente os incentivos oriundos da arena eleitoral; d) a conexão eleitoral brasileira é multifacetada e determina estímulos antagônicos na arena eleitoral; e) a filiação ideológico-partidária também influencia o comportamento eleitoral.

Figueiredo e Limongi apresentam um importante trabalho que procura refutar as consequências do voto proporcional de lista aberta no Brasil e, em consequência, de uma suposta conexão eleitoral, calcada numa relação exclusivamente pessoal entre representantes e representados, por meio tão somente da provisão de recursos particularistas e localizados (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002). A passagem a seguir demonstra bem o pensamento desses autores:

“o sistema político brasileiro não gera as condições motivacionais, e nem mesmo as institucionais, para que políticos baseiem suas carreiras políticas exclusivamente em vínculos pessoais e partidários com os eleitores e com o Executivo. Não se pode assumir que, do ponto de vista dos retornos eleitorais buscados, congressistas tenham preferências homogêneas quanto ao tipo de política pública a ser privilegiada. Os políticos têm a seu dispor várias estratégias para obter mandatos representativos e o Congresso é constituído por políticos que perseguem objetivos diversos” (p.305)

O argumento é coerente com os trabalhos clássicos dos autores (LIMONGI E FIGUEIREDO, 1999), ou seja, não se pode deduzir o comportamento dos deputados apenas considerando as regras eleitorais e possíveis preferências individuais. É imprescindível analisar o impacto da organização legislativa. Como alertam taxativamente os autores: devemos levar “o bordão neo-institucionalista a sério: resultados não podem ser derivados mecanicamente das preferências”. Para eles, a organização do legislativo, em especial a concentração de poderes no Executivo e em pequenos grupos (Comissão Mista do Orçamento) também no que se refere ao processo orçamentário exerceriam um poder limitador da capacidade do parlamentar em pautar sua atuação baseada, sempre e exclusivamente, no vínculo pessoal. Para eles:

“O papel dos partidos vai muito além de uma mera acomodação pragmática e não programática dos pleitos dos parlamentares. Partidos assumem posições públicas com relação às políticas perseguidas pelo Executivo. Alguns deles são membros da coalizão governamental, outros fazem oposição ao governo. A ideia segundo a qual todo parlamentar age da mesma forma diante de qualquer proposta governamental não se encaixa bem com esse fato. Parece descabido supor que a sorte eleitoral dos parlamentares filiados a partidos situacionistas seja totalmente dissociada da sorte do governo. Quando governos vão mal, seus candidatos à sucessão perdem eleições e seus aliados parlamentares perdem apoio eleitoral. Como

o inverso também é verdadeiro, parlamentares têm incentivos para cooperar com o governo que apóiam” (p.334).

De fato, não se deve levar ao pé-da-letra a realidade estadunidense e transpô-la para o Brasil (se é que este argumento é válido inteiramente para a realidade estadunidense). Os partidos desempenham um papel importante na estruturação do Congresso⁵³ e a clivagem entre oposição-situação parece cada vez mais fazer sentido no Brasil, cabendo a indagação deste fenômeno nos estados brasileiros. Além disso, o Executivo aparece como ator central e que pode, inclusive, estimular defecções na base de apoio do deputado⁵⁴.

Entretanto, a suposição de que lista aberta, com voto proporcional, em distritos de alta magnitude não gerariam estímulos ao voto personalizado deve ser vista com ressalvas, especialmente num sistema partidário ainda em consolidação. Isto é de especial interesse na medida em que a conexão entre representante e representado poderá influenciar, fortemente, na capacidade e na natureza da accountability vertical do sistema político. Vejamos isto com mais cuidado.

Jairo Nicolau analisou o sistema eleitoral de lista aberta no Brasil, avaliando possíveis efeitos sobre os partidos, os eleitores e a relação dos deputados com as bases eleitorais (NICOLAU, 2006). O autor procurou analisar a “capacidade que o sistema representativo oferece para os eleitores punirem ou recompensarem os legisladores por intermédio do voto”.

Segundo ele, o modelo de accountability eleitoral estaria baseado numa avaliação retrospectiva dos atuais representantes. Assim, o cidadão avaliaria durante o mandato as ações realizadas pelo mandatário e, ao final, puniria ou recompensaria o representante. Para que isto aconteça, três etapas deveriam ser cumpridas: 1ª) o eleitor deveria

53 Conforme afirmam os autores “os parlamentares brasileiros não possuem quer as bases eleitorais que lhes garantam independência, quer as condições institucionais para oferecer resistência aos esforços dos líderes e do governo visando coordenar suas ações. Parlamentares têm limitada capacidade de influir, de forma individual, na alocação de recursos orçamentários” (p. 320).

54 Parlamentares de oposição revelam em conversas informais as estratégias de alguns prefeitos e governadores estimulando outras candidaturas para que concorram nas tradicionais bases eleitorais do oposicionista.

lembrar-se em quem votou; 2ª) o candidato votado teria que ser eleito; 3ª) o eleitor deveria acompanhar o mandato do eleito. Pois bem, quando isto acontece?

O padrão de amnésia dos eleitores já é bastante conhecido. O eleitor, de um modo geral, rapidamente se esquece em quem votou para deputado. Os dados do ESEB tabulados abaixo não deixam dúvidas.

Tabela II
Memória do voto. Conjunto de perguntas feitas pelo ESEB, 2002

	Em quem votou para deputado federal em 2002 (%)	Em quem votou para deputado federal em 1998 (%)	Sabe o nome de um deputado federal do estado (%)
Nome correto	44	15	24
Nome incorreto ou inexistente	11	6	16
Não lembra	27	68	38
Não sabe	1	2	21
Não respondeu /outras respostas	4	4	2
Votou na legenda	2	1	N.A.
Votou nulo/branco	9	5	N.A.
Total	100	100	100
	(N = 2.162)	(N= 2.016)	(N=2.513)

Fonte: Jairo Nicolau, 2006, Banco de dados do ESEB 2002.

Apenas 44 % disseram o nome correto de quem votaram e apenas 24% dos eleitores foram capazes de se lembrar do nome de qualquer deputado federal de seu estado⁵⁵. Ademais, o número de eleitores que conseguiram eleger o seu deputado tem sido, de acordo com dados de Nicolau, menor do que a soma dos que votaram em branco, nulo ou em candidatos derrotados. Ou seja, se a maioria não sabe em que votou, não conhece o deputado e/ou votou em deputados derrotados, como fazer uma avaliação retrospectiva do mandato?

⁵⁵ Deve-se destacar que a pesquisa foi realizada poucas semanas após o primeiro turno das eleições de 2002.

Nicolau, tendo como base essas constatações, procura construir uma tipologia com vista a entender o voto do eleitor. Conforme vemos a seguir, a partir da divisão clássica entre voto personalizado X voto partidário, o autor procurou analisar as diferentes maneiras possíveis de voto retrospectivo e prospectivo.

Quadro 2

Voto Personalizado-Partidário e Retrospectivo-Não-Retrospectivo

<p>Voto Personalizado e Retrospectivo Exemplo: votos em determinados deputados federais com mandato por conta de seu desempenho na legislatura.</p>	<p>Voto Partidário e Retrospectivo Exemplo: eleitores com identidade partidária de longo prazo, sobretudo, com o PT.</p>
<p>Voto Personalizado e Não-Retrospectivo Exemplo: votos a partir de identidade com o candidato (territorial, social, grupos de interesse, religião); promessas de atuação futura ou atributos pessoais do candidato.</p>	<p>Voto Partidário e Não-Retrospectivo Exemplo: voto de legenda de curto prazo, dependente da mobilização ocasional de um partido.</p>

Fonte: extraído de Nicolau (2002).

A conclusão do autor é que dificilmente prevalecerá, nas condições presentes no Brasil, um voto de caráter retrospectivo. Para ele, “a grande maioria dos eleitores faz suas escolhas a partir de apelos eleitorais que não estão associados a um julgamento do mandato” (p.116).

Entendemos que, de fato, pouco se sabe a respeito da conexão eleitoral e de sua vinculação com a possibilidade de responsabilização do representante. Parece claro, entretanto, que o sistema eleitoral dificulta a inteligibilidade do sistema político e a promoção da accountability em base retrospectiva por parte do eleitor. Mais do que isto. O cidadão vota predominantemente através de uma avaliação pessoal do candidato e o sistema produz poucas informações – ou pelo menos o cidadão não tem acesso às informações produzidas – do mandato dos atuais representantes. Se isto for verdade, uma pergunta é inevitável: porque os deputados agem como agem? Um estudioso do Congresso Norte Americano pode nos dar pistas a respeito disso e abrir horizontes para

entendermos os complexos mecanismos para o exercício da accountability, especialmente, a vertical.

Douglas Arnold propõe compreender a lógica da ação congressual estadunidense a partir da análise dos cálculos, das ações e da interação entre deputados, líderes de coalizões e cidadão comum (ARNOLD, 1990). Para isto, ele elabora um esquema analítico parcimonioso. Primeiro, o autor diferencia os atores, segundo a capacidade de atuação. Os deputados estariam presos a votar a favor ou contra determinada matéria, segundo considerações relacionadas ao impacto na possibilidade de sucesso na sua reeleição. Os líderes possuiriam um leque maior de alternativas e não estariam restritos apenas a votar entre duas situações (contra ou a favor de determinada matéria em votação), uma vez que teriam recursos para controlar a agenda legislativa. Já os cidadãos seriam colocados diante dos resultados das políticas aprovadas e seu desafio seria o de entender, de forma adequada, a relação de causalidade entre esses e as escolhas feitas pelos legisladores, ou seja, entre a aprovação de determinadas políticas e os seus respectivos resultados⁵⁶. Assim, nos termos propostos por Arnold, a chave para compreendermos o porquê que uma Casa Legislativa age está na interação entre líderes, deputados e cidadãos. Para ele, deveríamos entender a análise do comportamento parlamentar a partir das seguintes premissas: os legisladores são a) parcialmente manipulados pela ação dos líderes; b) parcialmente constrangidos pela antecipação das ações dos eleitores na próxima eleição; 3) parcialmente livres. Assim, para sabermos como determinado deputado votaria basta, numa eventual votação, perguntarmos: “qual das duas alternativas contribui mais para as chances de reeleição do deputado?”. Não havendo impacto para a sua reeleição, o legislador fica livre para votar a partir de outras considerações que julgar importante. Caso contrário, ele votará, com certeza, na opção que lhe der condições favoráveis para sua reeleição.

É possível transpor este esquema analítico para o Brasil? Primeiro, há que ressaltar algumas diferenças. O cenário eleitoral brasileiro não estabelece uma dinâmica onde um desafiante atua de forma a “alimentar” o eleitor com informações e dados de uma

56 O que é crucial no raciocínio de Arnold é perceber que mesmo o eleitor “desatento”, ou seja, aquele que não acompanha o processo político-legislativo deve ser levando em conta pelo representante, uma vez que ele poderá, graças à ação de instigadores e a qualquer momento ter sua atenção despertada para determinado assunto.

possível atuação inadequada do deputado (ao contrário do que acontece em eleições majoritárias). Por sua vez, o sistema americano – basicamente com apenas dois partidos/candidatos por distrito – cria condições muito mais favoráveis à escolha do eleitor, além de informar com muita clareza, ao deputado, qual é e onde está o seu eleitor. De maneira muito distinta, legisladores e eleitores brasileiros operam em um cenário dotado de maior incerteza e informações menos completas. Para o legislador trata-se de um cenário mais competitivo, seja por recursos, seja por votos, e no qual o *credit-claiming* revela maior complexidade. Já o eleitor não apenas tem diante de si uma oferta muito mais variada, como também um sistema eleitoral muito mais difícil de compreender no que se refere à transformação de votos em cadeiras e um sistema parlamentar povoado de partidos e no qual o posicionamento de cada um deles não necessariamente guarda relação com o que ocorre na arena eleitoral. Apesar de tais diferenças, a abordagem de Arnold pode nos ajudar a estabelecer os parâmetros de comportamento parlamentar e, levando em conta os fins deste trabalho, a refletir a respeito da capacidade de responsabilização e controle sobre nossos representantes.

Seja como for, da análise empreendida nesta seção fica claro como o comportamento parlamentar é fortemente impactado pelas regras eleitorais e pela conexão eleitoral entre representantes e representados. A taxa de renovação nos Legislativos brasileiros extremamente alta parece ser reflexo deste estado de coisas. Mas haveria assim responsabilização pelos atos de cada parlamentar? Tais problemas estariam apenas no âmbito das eleições proporcionais? Quais as condições favoráveis para o exercício da accountability? Ainda é cedo para conclusões. O que podemos afirmar agora é que o comportamento parlamentar e a conexão eleitoral dos parlamentares brasileiros se dão em bases diferentes da apontada pela literatura estadunidense, com repercussões profundas na possibilidade de exercício da accountability vertical. No entanto, outras diferentes variáveis podem afetar o comportamento parlamentar e a capacidade de accountability vertical e horizontal do sistema político. Nas próximas seções abordaremos essas questões.

2.3. SISTEMA PARTIDÁRIO: CRISE E ESTRUTURAÇÃO RECENTE.

O sistema partidário brasileiro nunca conseguiu alcançar o grau de estruturação de um sistema partidário nos moldes dos países europeus. Historicamente, ao contrário de alguns países da América Latina, as formações partidárias brasileiras têm mudado ao sabor dos regimes políticos⁵⁷, sem nenhum grande traço de continuidade das organizações partidárias (MELO, 2007). Atualmente, embora a democracia brasileira possa ser considerada estável e “consolidada” (LIMONGI, 2006), o sistema partidário permanece, aparentemente, com os mesmos obstáculos que outrora. O personalismo ainda é regra, consequência das regras eleitorais que criam uma estrutura de incentivos que desestimula as elites políticas a investirem na identidade dos partidos (KINZO, 2005) e que dificulta a inteligibilidade do sistema e a responsabilização, em bases partidárias, por parte do eleitor. Na verdade, o sistema político não parece ser capaz de oferecer opções distintas e claramente cognitivas ao eleitor. Assim, se o eleitor não é capaz de diferenciar um partido do outro, não será capaz, portanto, de balizar seu voto por meio de uma avaliação retrospectiva dos partidos. Igualmente, os partidos não possuem laços substantivos de lealdade e identidade, bastando comparar as taxas de preferência partidárias e a alta desconfiança nos cidadãos a respeito dos partidos políticos com os dados disponíveis em outros países e mesmo com as taxas de preferência partidária presentes no fim do regime democrático anterior⁵⁸.

No entanto, apesar de os partidos brasileiros não apresentarem a robustez dos encontrados na Europa e de apresentarmos algumas deficiências importantes, não podemos mais classificar o sistema brasileiro tal como um sistema carecendo de estruturação e estando em permanente estado de fluxo, como muitos analistas fizeram no início do processo de redemocratização (SARTORI, 1982). Ao contrário, na esteira de alguns especialistas (MELO, 2007; FERREIRA, BATISTA & STABILE, 2008), defendemos que o sistema partidário está em processo de consolidação e, mais ainda, que a democracia brasileira difere pouco do funcionamento das democracias ditas

57 Em tese de doutorado Maria do Carmo Campello Souza mostra como o Estado brasileiro pode influenciar, de forma decisiva, na formação e crise do sistema partidário (SOUZA, 1976).

58 Os dados do ESEB mostram um declínio da identidade partidário ao longo dos últimos anos. Em 2002, 39 % dos brasileiros declaram ter identificação para algum partido contra 28 % em 2006. Deve-se ressaltar, entretanto, que a queda foi devido à diminuição da identificação com o PT, provavelmente em decorrência dos desafios de ser situação e das denúncias de corrupção e caixa-dois que atingiram a cúpula do Partido. No período 1946-1964, o percentual de identificação partidária alcançou 64 % dos brasileiros.

consolidadas ou avançadas (LIMONGI, 2006). Trata-se, num sentido mais amplo, de um processo de consolidação do sistema político brasileiro, com inegáveis influências no sistema partidário, no comportamento parlamentar e na relação entre representantes e representados e que aproxima a democracia brasileira das democracias consolidadas⁵⁹.

O sistema partidário brasileiro conta hoje com um enorme número de partidos. Na Câmara dos Deputados, a média entre 1990 e 2006 foi de dezenove partidos com ao menos um representante. Após o fim do bipartidarismo, o número efetivo de partidos tem se mantido alto (e em pequeno crescimento) e em patamares muito superiores ao período democrático anterior, conforme mostra a tabela a seguir.

Tabela III
Número de Partidos Parlamentares (Np), Número de Partidos Efetivos (Ne)
Vagas, Fracionalização (Frac), Fracionalização Máxima (Fmax) e Fragmentação (Frag)
Brasil, Câmara dos Deputados 1945-2006

	NP	NE	VAGAS	FRAC	FRAC max	Frag
1945	10	2,8	286	0,639	0,903	0,708
1950	12	4,3	304	0,765	0,920	0,832
1954	13	4,6	326	0,782	0,926	0,844
1958	12	4,5	326	0,778	0,919	0,847
1962	13	4,5	409	0,780	0,925	0,843
1966	2	1,8	409	0,437	0,501	0,872
1970	2	1,7	310	0,404	0,502	0,805
1974	2	2,0	364	0,493	0,501	0,984
1978	2	2,0	420	0,495	0,501	0,988
1982	5	2,4	479	0,582	0,802	0,726
1986	12	2,8	487	0,647	0,919	0,704
1990	19	8,7	503	0,885	0,949	0,933
1994	18	8,1	513	0,877	0,946	0,927
1998	18	7,1	513	0,860	0,952	0,903
2002	19	8,5	513	0,882	0,949	0,929
2006	21	9,3	513	0,892	0,954	0,935

Fonte: TSE. Elaboração: LEEEX

59 Não podemos desconsiderar o impacto da pluralização da representação e das mudanças sociais, políticas e econômicas determinadas pela globalização no funcionamento de todas as democracias representativas, conforme descrito em capítulo anterior. Seja como for, independentemente do relativo declínio dos partidos políticos (SARTORI, 1989), o Brasil ainda está distante dos índices encontrados em outros países no que se refere à preferência partidária e a desconfiança nos partidos políticos.

Apesar da enorme quantidade de partidos, a média da taxa de fragmentação partidária é menor do que 0,90. Este resultado está próximo ao verificado em países europeus que adotam o sistema eleitoral proporcional de lista aberta⁶⁰, tais como Suíça (0,80), Finlândia (0,80), Dinamarca (0,80) e Chipre (0,73) e está no mesmo patamar da maioria dos países da América Latina. Além disso, os cinco maiores partidos (PT, PMDB, PSDB, DEM e PP) respondem em média por 73% das cadeiras da Câmara, o que mostra uma relativa concentração de cadeiras nos principais partidos nacionais. A estabilidade encontrada na proporção total dos principais partidos é surpreendente. A soma da porcentagem de votos de PT, PSDB, PMDB e DEM apresenta-se estável, apesar do DEM ter perdido força ao longo da última década. O quadro a seguir demonstra a evolução da participação dos quatro principais partidos, em todos os níveis, excetuando-se a participação nas Câmaras Municipais.

Tabela IV
Participação dos principais partidos brasileiros nos cargos eletivos

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
<i>Prefeituras</i>		61,8		60,6		63,1		56,4		54,8
<i>Assembleias</i>	50,9		52,8		55,9		51,0		52,9	
<i>Câmara</i>	52,6		60,1		67,3		62,3		59,1	
<i>Senado</i>	58,0		70,4		88,8		75,9		62,9	
<i>Governos estaduais</i>	59,2		70,3		81,4		70,3		70,3	

Fonte: MELO, 2009 (NÃO PUBLICADO)

Por sua vez, a volatilidade eleitoral⁶¹, outrora alta 35,3 entre 86/02 permaneceu nas últimas quatro eleições para a Câmara dos Deputados em níveis historicamente baixos e

60 A comparação de dados relacionados ao sistema partidário precisa ser vista com cuidado, na medida em que se deve ter especial atenção para sistemas políticos semelhantes, ao menos no que se refere à adoção do sistema eleitoral proporcional. Ademais, a comparação deve ser feita levando-se em consideração o grau de heterogeneidade, em suas diferentes formas, presentes em cada um dos países. Neste caso, cabe a pertinente observação de Abranches, segundo o qual, qualquer sistema político deve dar conta da heterogeneidade cultural, regional e social presente na comunidade política, sob pena da representação perder legitimidade perante os cidadãos.

61 A volatilidade eleitoral tem sido um dos indicadores utilizados pela literatura para mensurar o grau de institucionalização dos sistemas partidários (PRZEWORKSKI, 1975; MAINWARING e ZOCO, 2006).

com tendência declinante, o que coloca o Brasil mais próximo do padrão dos países europeus já citados do que dos países da América Latina. O quadro abaixo apresenta a volatilidade da Câmara dos Deputados entre 1982 e 2006.

Tabela V
Volatilidade na Câmara dos Deputados (1982-2006)

	82-86	86-90	90-94	94-98	98-02	02-06
<i>Volatilidade</i>	35,3	35,4	19,5	14,5	15,2	10,2

Fonte: RENNÓ, PERES E RICCI, 2008.

Internacionalmente, podemos constatar que o Brasil possui taxas intermediárias de volatilidade, conforme pode ser visto no quadro a seguir.

Tabela VI
Volatilidade eleitoral média

	Eleições incluídas Para a volatilidade	Ano de instauração da democracia	Média da volatilidade
Estados Unidos	1946 – 2002	1800	3.3
Suíça	1943 – 2003	1848	6.5
Austrália	1946 – 2001	1901	6.6
Áustria	1945 – 2002	1945	6.6
Inglaterra	1945 – 2001	1837	6.8
Alemanha	1949 – 2002	1949	8.7
Colômbia	1958 – 2002	1957	12.5
Itália	1946 – 2001	1945	15.1
Chile	1989 – 2001	1990	16.7
Brasil	1986 – 2002	1985	21.8
México	1988 – 2000	1988	22.7
Índia	1951 – 1999	1950	25.5
República Theca	1990 – 2002	1990	25.7
Venezuela	1958 – 2001	1958	31.4
Equador	1979 – 1998	1979	36.4
Bolívia	1985 – 2002	1982	38.0
Romênia	1990 – 2000	1990	53.0
Ucrânia	1994 – 2002	1991	59.2

Fonte: MAINWARING & ZOCO, 2007.

Deve-se destacar que, embora a volatilidade para a Câmara dos Deputados apresente clara trajetória declinante, os dados são agregados e, em consequência, a perda de votos de um determinado partido em um estado pode ser compensada pelo ganho em outro, escondendo uma parte da volatilidade. De fato, os dados apresentados por Rennó, Peres

e Ricci (2008) para as votações para a Câmara realizadas nos estados mostram uma média de 36,0 com grande variação entre as unidades da federação. Também nas eleições presidenciais nota-se uma queda no índice de volatilidade, relativamente ao pleito de 1989, mas a média mantém-se alta, especialmente se considerarmos a existência da reeleição e de um candidato de esquerda forte em todos os pleitos, como foi o caso do Presidente Lula. Os dados são os seguintes: 58,6 (94/89); 17,8 (98/94); 33,6 (02/98) e 30,4 (06/02): média de 35,1⁶².

Outros aspectos podem ser destacados no sentido de corroborar a constatação de que o sistema partidário brasileiro apresenta, nos dias de hoje, um grau de consolidação muito superior ao da década de 1980. O fator decisivo, de acordo com Melo (2007), situa-se no plano das eleições presidenciais⁶³. Desde 1994, a competição política nacional está estruturada em dois pólos – articulados em torno de PT e PSDB – e mantém uma dinâmica política moderada e pautada pela estabilidade. Ademais, e ao contrário de experiências recentes na América Latina, os partidos mantêm o monopólio da representação eleitoral. O resultado é que o Brasil não tem apresentado, ao menos nas eleições presidenciais, candidatos *outsider*, ao contrário do que vem acontecendo em diversos países da América Latina. Embora não sejam percebidos como confiáveis e não possuam vínculos societários fortes com os cidadãos e organizações sociais⁶⁴ os partidos têm estruturado as relações no Congresso. Os partidos brasileiros têm, ainda, acesso a recursos importantes, como o Fundo Partidário⁶⁵ e a Propaganda Gratuita de TV e Rádio, o que aumenta a sua capacidade de organização e sua importância para a elite política – embora ao distribuir recursos para todos os partidos, ainda que em claro benefício dos partidos maiores, a legislação incentive a criação e manutenção de pequenos partidos, muitas vezes apenas interessados no tempo de televisão e nos recursos financeiros propriamente ditos. Por fim, a decisão do Tribunal Superior

62 Agradeço o professor e meu orientador Prof. Carlos Ranulfo pela gentileza na cessão dos dados.

63 A este respeito ver também a tese de doutoramento defendida por Cortez (2009).

64 A este respeito o Partido dos Trabalhadores e pequenas agremiações de esquerda parecem ser exceções, em face da ligação com sindicatos e movimentos sociais urbanos e rurais.

65 Os partidos políticos recebem uma importante soma proveniente do Fundo Partidário. Em 2009 está prevista a distribuição de mais de 200 milhões de reais. O critério de distribuição foi definido por meio da Lei nº 11.459, de 21 de março de 2007 que dispõe que 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Eleitoral de proibir a migração partidária⁶⁶ terá, em que pese a polêmica relacionada ao crescente ativismo judicial⁶⁷, efeito positivo na estabilização das relações entre os políticos e os partidos.

Seja como for, parece-nos claro que não podemos mais tratar o sistema partidário brasileiro como se nada tivesse acontecido nas últimas décadas. Trata-se de um sistema complexo e cujos sinais nem sempre são inequívocos. De um lado, é verdade que prevalece um quadro de elevada fragmentação no Congresso, persiste uma proliferação de siglas sem significado no cenário eleitoral, os partidos não são bem avaliados e as diferenças entre os estados são expressivas. De outro, a dinâmica legislativa no plano federal é estruturada em termos partidários e caminhamos para a quinta eleição consecutiva – 2010 – em que a disputa presidencial mantém uma dinâmica claramente bipartidária. O que devemos nos perguntar é: em que medida este lento e não linear processo de consolidação pode estar influenciando no exercício da accountability e, em especial, para fins deste trabalho, no que se refere aos estados brasileiros.

Sabe-se que um sistema partidário mais estruturado pode exercer um profundo impacto no funcionamento da democracia de determinado país. Quanto mais os partidos importam, tanto na arena eleitoral, quanto na arena legislativa, menores os incentivos a uma atuação individual dos deputados e maior o custo de migrar para os partidos que apóiam o governo. Ademais, espera-se que, num sistema mais estruturado, os partidos funcionem de forma mais eficiente como atalhos cognitivos, facilitando a responsabilização eleitoral e aumentando a eficácia dos instrumentos de accountability (DOWNS, 1999).

Por tudo isso, é possível supor que o processo de consolidação da democracia brasileira, acompanhado de um crescente grau de estruturação do sistema partidário, poderá

66 Recentemente, o TSE - Tribunal Superior Eleitoral decidiu que o mandato pertence ao partido e não ao representante individualmente. Assim, as migrações passariam a ser punidas pela perda de mandato. Embora o Congresso esteja se mobilizando para abrir brechas legais na decisão, tudo indica que teremos uma regra menos permissiva do que aquela que vigorou antes da decisão do tribunal. Deste modo, em princípio, espera-se uma vigorosa diminuição das taxas de migração, com impactos importantes na vida partidária nacional.

67 A literatura tem chamado atenção para a expansão da atuação do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas, fenômeno que ficou conhecido, em termos gerais, por judicialização da política (VALLINDER & TATE, 1995).

aumentar – ou facilitar – o exercício da accountability⁶⁸, com impactos importantes no sistema político como um todo.

No entanto, parece difícil sustentar que a estruturação do sistema partidário em marcha seja capaz de, imediatamente, impactar de forma decisiva a percepção do eleitor em nível nacional. Até porque, como se afirmou, trata-se de processo multifacetado, com avanços em alguns aspectos e problemas de vulto em outros. Parece-nos mais preciso dizer que se trata de processo de horizontes temporais largos e que, além disso, dependem de uma série de outras variáveis. Mais do que isto. Importa aqui ressaltar que estamos diante de um quadro regionalmente diferenciado, o que aumenta a importância de se distinguir experiências e práticas eleitorais seguidas e reiteradas, as quais podem cumprir um papel positivo na vinculação entre partidos e eleitores e, sobretudo, “possibilitar opções políticas distintas o suficiente para construir suas identidades, criar lealdades e servir como atalhos no ato de votar” (KINZO, 2005). Podemos supor, em especial nos lugares que os partidos políticos já estruturam a competição político-partidária de forma mais ampla e estável, que as condições para o exercício da accountability sejam melhores. Refiro-me, por exemplo, a estados e cidades em que determinados partidos já se encontram com reiteradas vitórias político-eleitorais e que este sucesso parece estar respaldado por certo vínculo entre o sucesso na administração pública e o partido – e não propriamente apenas a determinado político. Ademais, nesses lugares, a competição política se estrutura, em geral, na relação entre oposição e situação, e os partidos acabam por desempenhar, ainda que muitas vezes secundariamente, um papel de identificação com o Executivo (ou de oposição a este), o que nos levaria, portanto, a uma avaliação, em última instância, partidária.

Por fim, uma última palavra. Embora as taxas de identificação partidária permaneçam baixas e pesquisas de opinião mostrem que o eleitor decidiria seu voto a partir de critérios pessoais⁶⁹, alguns estudos destacam a relevância da preferência partidária na decisão do voto do eleitor brasileiro (CARREIRÃO & KINZO, 2004; NICOLAU,

68 No próximo capítulo procuraremos explicitar, de forma mais clara, o impacto do sistema partidário na promoção da accountability.

69 Pesquisa Iuperj-2002 perguntou aos eleitores o que foi mais importante na escolha de deputado federal, o candidato ou o partido ao qual ele pertencia (a possibilidade de dizer ambos foi assinalada, mas não fazia parte da pergunta). O resultado revela que um número expressivo de eleitores (92%) respondeu que o candidato foi mais importante; apenas 4% consideraram o partido, e 4% responderam que ambos eram importantes.

2007). Segundo esses autores, os eleitores que se identificam com algum partido (ou o rejeitam) votam de forma consideravelmente distinta dos eleitores que não possuem nenhuma identificação partidária. Ademais, em recente pesquisa, ao ser perguntado se “algum partido político representada sua maneira de pensar”, 28 % dos brasileiros responderam “sim” (ESEB, 2006). Ou seja, ainda que em bases precárias, pode-se dizer que os partidos auxiliam na avaliação realizada pelo eleitor e podem, deste modo, auxiliar na escolha do voto⁷⁰.

Se isto for verdade, poderemos, ao comparar os estados brasileiros, apontar aqueles que, sob o prisma da estruturação partidária, possuam as condições mais favoráveis para o exercício da accountability, uma vez que o eleitor pode ser capaz de avaliar o representante em bases partidárias, ainda que de forma incipiente e gradual, fruto de um processo histórico ainda em curso e com diferenças marcantes entre os estados brasileiros. Voltaremos ao tema no próximo capítulo.

2.4. ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA: REGRAS INTERNAS, ACCOUNTABILITY E DISTRIBUIÇÃO DE PODERES.

Nesta seção será analisada a relação entre organização legislativa, distribuição de poderes nas Casas Legislativas e accountability. Procurar-se-á debater o impacto da organização legislativa sobre o exercício da accountability vertical e horizontal, focalizando questões relacionadas às regras internas e à distribuição de poderes dentro das Casas Legislativas. Para isto, utilizaremos da literatura a respeito do tema e, de início, descreveremos o funcionamento da Câmara dos Deputados, procurando indicar como a organização legislativa adotada pode impactar no comportamento parlamentar. Em seguida, mais especificamente aos fins deste trabalho, procuraremos iniciar a reflexão a respeito do impacto da organização e desenvolvimento institucional das Casas Legislativas na possibilidade de promoção da accountability nas diferentes experiências presentes nos estados brasileiros.

70 Pode-se argumentar que a vinculação entre cidadão e partido é ainda baixa e que, na verdade, um voto apenas partidário está longe de corresponder à maioria, tal como defendemos na seção anterior. Seja como for, parece possível afirmar que “os partidos importam também na arena eleitoral” e que o voto “pode ser influenciado pela origem partidária”, ainda que em graus diferenciados a depender do contexto político e da natureza do cargo em disputa.

Na última década, a organização legislativa na Câmara dos Deputados tem sido amplamente estudada. Como exaustivamente explicitado em diversos trabalhos (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, INÁCIO 2007, PEREIRA E MULLER, 2000, SANTOS, 2003), uma das principais características da Câmara dos Deputados se refere à centralização de poderes e direitos nas mãos da Mesa Diretoria e dos líderes partidários e da capacidade do Poder Executivo em legislar e impor sua agenda⁷¹. A Mesa Diretora, em especial o Presidente da Câmara e do Senado, concentram parte dos poderes para controlar a agenda legislativa. Os partidos, por sua vez, estruturaram a relação no Congresso, beneficiados pelo poder dos líderes partidários previstos no regimento das Casas. Paralelamente, o Executivo, exerce um enorme poder: a) participa do Colégio de Líderes, por meio do líder do governo; b) controla boa parte da agenda, devido à exclusividade de iniciativa de leis, da possibilidade de editar medidas provisórias e de requerer a urgência das matérias de seu interesse; c) controla o orçamento público, seja ao elaborá-lo, seja ao executar o que foi aprovado pelo Congresso⁷². Em resumo, há uma clara centralização de poder, com reflexos importantes no comportamento parlamentar e no funcionamento das instituições.

De um modo geral, a concentração de poderes tem sido analisada sob o prisma da governabilidade e do processo decisório do Congresso. Entretanto, estaria a atual concentração de poderes impedindo ou criando condições desfavoráveis ao exercício da accountability vertical e horizontal? Poucas são as abordagens quanto a este ponto. Argelina Figueiredo ao comparar os resultados das Comissões Parlamentares de Inquérito entre 1946 e 1964 e 1988 e 1999 argumenta que a centralização do poder nos líderes e no Poder Executivo afeta negativamente a capacidade de fiscalização e de exercício da accountability horizontal. Para ela:

71 Conforme bem lembra Argelina Figueiredo a concentração de poder e a centralização do processo decisório não são peculiaridades do Brasil ou dos sistemas presidencialistas, apresentando-se como uma tendência de muitas democracias contemporâneas. (FIGUEIREDO, 2001).

72 O orçamento brasileiro é enviado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Legislativo. Entretanto, a Constituição Federal restringe fortemente a possibilidade de mudanças por parte do Legislativo e, mais do que isto, não há qualquer obrigação por parte do Executivo em executar o orçamento. Trata-se de orçamento meramente autorizativo, o que faculta um bom grau de discricionariedade por parte do Executivo. Paralelamente, deve-se observar que, boa parte do orçamento é previamente engessado, por meio de vinculações obrigatórias à saúde, à educação, ao pagamento dos juros da dívida e pessoal ativo e inativo. Com isto, estima-se que apenas 10 % do orçamento da anual sejam realmente passíveis de discricionariedade por parte do poder Executivo Federal. Isto acontece de maneira semelhante nos estados e municípios brasileiros.

“À medida que aumenta a capacidade de controle do Executivo sobre a coalizão governista, diminui a do Congresso para fiscalizar o Executivo. O poder de estabelecer a agenda e controlar o processo legislativo reduz tanto as iniciativas de fiscalização dos parlamentares, quanto suas chances de sucesso. Reduz também, embora não o elimine totalmente, o papel que poderia exercer sobre a capacidade fiscalizadora do Congresso a existência de um aparato legal confiável, de um sistema confiável de informações e de uma sólida estrutura organizacional. Em um contexto de concentração de poder institucional, a eficácia do controle do Congresso passa a depender muito de fatores externos, como a mobilização da opinião pública pela imprensa e por grupos organizados”. (FIGUEIREDO, 2001, p. 689-727).

Em ponto que vale a pena ser destacado, a autora relaciona desenvolvimento institucional, *accountability* horizontal e *accountability* vertical, defendendo a importância da promoção da *accountability* horizontal – mesmo feita de forma pouco eficiente – para a produção de condições propícias para a efetivação da *accountability* vertical. Segundo ela:

“as informações que ele (o Congresso) fornece através de seus instrumentos de fiscalização são essenciais para que grupos da sociedade atuem outros dispositivos de cobrança de responsabilidade política. E isto, claro, fortalece também os mecanismos de *accountability* vertical, ou seja, aqueles que se estabelecem entre os eleitores e o governo”.

Em seguida, a autora destaca a importância do desenvolvimento institucional do Congresso iniciado ainda no regime militar e revigorado nas últimas décadas. Para ela, “as estruturas de apoio, organizacionais e de informações, estabelecidas no Congresso podem ressaltar o papel indireto que este desempenha na promoção da prestação de contas pelo governo”.

Na esteira do pensamento de Argelina, entendemos ser de especial importância a análise da organização legislativa para compreender a capacidade de *accountability* do sistema político brasileiro. Trata-se, em grande medida, de observar como as regras internas distribuem direitos parlamentares entre os deputados e conferem direito à utilização de recursos procedimentais, informacionais e materiais para o exercício da representação (ANASTASIA, 2001). Neste sentido, importaria analisar a distribuição de direitos e de atribuições parlamentares entre legisladores individuais, grupos de legisladores e o plenário (KREHBIEL, 1991). Ou ainda, podem-se considerar, tendo em vista as diferentes possibilidades de funcionamento das casas diversas divisões de grupos: 1)

maioria e minorias; 2) bancadas partidárias; 3) lideranças e bases; 4) comissões legislativas; 5) situação e oposição (ANASTASIA, 2000).

Cumprir destacar aqui que a análise do papel das oposições tem sido considerada central na busca de uma democracia mais robusta e estável. Arnold (1990) afirma que existem na democracia, no mínimo, dois agentes: governo e oposição. A oposição, ao monitorar o comportamento do governo, pode contribuir para informar o cidadão. Assim, podemos afirmar que a oposição pode, em determinadas condições, exercer papel central na promoção da accountability horizontal e também vertical⁷³.

Ademais, deve-se dar especial atenção à adoção de mecanismos institucionalizados de participação que afetam a distribuição de recursos, o poder de agenda, a capacidade de fiscalização das políticas públicas e o comportamento dos representantes:

“a institucionalização da participação dos cidadãos na arena parlamentar e o incremento na circulação da informação entre os atores dela decorrente produzem importantes repercussões na representação política, especialmente no que se refere à vocalização das preferências dos cidadãos na arena parlamentar e à operação dos mecanismos de accountability na arena eleitoral”. (ANASTASIA, 2001, p.45)

Deste modo, a participação institucionalizada poderá a) diminuir a assimetria informacional entre Executivo, Legislativo e cidadão; b) aumentar a interação entre representantes e representados; c) proporcionar canais de vocalização das preferências; d) aumentar a capacidade do cidadão em influenciar e monitorar as políticas públicas em implementação e/ou elaboração.

Pode-se, por fim, analisar como a organização legislativa ajuda encobrir ou revelar o que os deputados fazem (e a cadeia causal decorrente dos atos e dos resultados) e em que medida a organização legislativa de cada Assembleia contribui para “o exercício do público em público” nos termos propostos por Bobbio, seja no âmbito da relação representante e representado, seja no âmbito da fiscalização entre os Poderes.

73 O grupo de pesquisa do DCP-UFGM *O lugar das Oposições na Política Subnacional*, coordenado pela Professora Magna Inácio tem procurado compreender, dentre outras questões, o papel desempenhado pelas oposições em diferentes arenas (eleitoral, judicial e parlamentar) e o impacto da dinâmica e das instituições políticas na competitividade das oposições nos sistemas subnacionais (INACIO ET AL, 2008).

Neste sentido, importaria para os fins deste trabalho, identificar quais seriam as condições a serem observadas no âmbito da organização legislativa que pudessem impactar positivamente no comportamento do parlamentar, na relação entre representante e representado e na capacidade do cidadão em se informar do que se passa no Legislativo e de, a partir disso, avaliar a atuação de seus representantes no Poder Legislativo e no Executivo.

Como se sabe, as Assembleias Legislativas no Brasil constituem universo pouco explorado. Sabemos, ainda que de forma incipiente, que existem importantes variações na organização das Casas Legislativas brasileiras (SANTOS, 2001). Anastasia ao analisar a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais sugere que as inovações institucionais realizadas sob uma perspectiva informacional⁷⁴ poderiam criar condições para modificações, ainda que parciais, no comportamento dos deputados (ANASTASIA, 2001). Sob esta perspectiva, o aumento da capacidade informacional das comissões, dos parlamentares e dos cidadãos, seja por meio do desenvolvimento de corpo técnico, seja por meio da participação institucionalizada da sociedade, seria um importante fator a ser considerado. Ou seja, dependendo do desenvolvimento e da organização legislativa das Casas Legislativas poderíamos ter uma diminuição da assimetria informacional, um comportamento parlamentar mais responsivo e um sistema mais accountable, tanto do ponto de vista da accountability horizontal, quanto da accountability vertical.

74 Como se sabe, a influência da literatura americana é determinante na análise realizada acerca do Legislativo brasileiro. Três modelos analíticos são usualmente mobilizados: o modelo distributivista, o informacional e o partidário. O modelo distributivista parte do pressuposto de que todos os parlamentares querem se reeleger e que isto determina o comportamento do parlamentar. Como o sistema eleitoral americano é distrital, os deputados seriam obrigados (ou estimulados) a realizar políticas em prol dos seus distritos, com ênfase em políticas particularistas (custos dispersos, benefícios concentrados). O Congresso seria, sob esta perspectiva, uma espécie de mercado. Este mercado seria regulado por normas internas do Congresso, o que garantiria incentivos à cooperação e à estabilidade. No entanto, a cooperação será benéfica aos deputados à medida que realizariam trocas, mutuamente vantajosas, mas que, em última análise, seriam ruins para o interesse público. Já no modelo informacional, a organização dos trabalhos legislativos diminuiria o grau de incerteza sobre as decisões tomadas, bem como o que pensam os eleitores. As comissões não seriam facilitadoras das trocas e sim espaços institucionais de produção e sistematização de informações. Haveria, com isto, ganhos de informação para todos (a informação seria, sob esta perspectiva, um bem público), com influência sobre a produção de políticas e na relação com o Executivo. Por fim, o modelo partidário apresenta os partidos (e não as comissões) como estruturadores dos trabalhos legislativos. Seriam os líderes partidários que controlariam os principais cargos e a agenda do Congresso, estruturando as ações dos deputados e levando-os à cooperação.

No entanto, poderíamos perguntar: o que levaria os deputados a apostarem em reformas institucionais que, em última análise, parecem aumentar a capacidade dos cidadãos em controlá-los e em vocalizar suas preferências⁷⁵? Uma nota cética a respeito poderia dizer: o deputado não quer que o cidadão o controle, então, porque estimularia modificações institucionais neste sentido? O ponto aqui é que podemos supor estas modificações podem, ao contrário, melhorar a interação entre os representantes/representados, num jogo de soma positiva, ao fortalecer as Casas Legislativas, melhorar a qualidade da democracia e aumentar as chances dos deputados, por meio de ações não-distributivas, reeleger-se. Se isto for possível, estaríamos diante de um jogo de soma positiva. As modificações institucionais promovidas nas Casas Legislativas poderiam transformá-las num sistema mais accountable, eis que os instrumentos à disposição dos diferentes atores – líderes, partidos, minorias, parlamentares individuais, grupos de interesse e cidadãos – poderiam ser utilizados, independentemente, da vontade do parlamentar considerado individualmente ou da maioria do momento⁷⁶.

Seja como for, a questão que se coloca para os legislativos estaduais brasileiros é em que medida variáveis institucionais em interação com o contexto de cada estado poderiam contribuir para tornar o sistema mais accountable, em especial no que se refere à perspectiva vertical. Abre-se, assim, um rico campo de análise relacionado à questão da assimetria informacional, dos direitos de minoria, das oposições e de mecanismos institucionalizados que permitam (e, na verdade, estimulem) a atuação do cidadão e da sociedade civil organizada no processo decisório das Casas Legislativas (audiências públicas, comissões de participação popular, dentre outros) e proporcionem condições para que os cidadãos reconstituam a cadeia causal entre demandas, políticas e

75 Ferejohn desenvolve este tema e mostra como, em determinados contextos e condições, os representantes são induzidos a tornar as suas ações mais controláveis pelo representado, com ganhos de soma positiva para *agent* e *principal* (FEREJOHN, 1999).

76 É evidente que, numa hipótese contrária, pode-se supor igualmente que um maior desenvolvimento institucional poderá simplesmente aumentar a dificuldade do cidadão em saber o que o seu representante faz (dado o aumento da complexidade institucional, a dificuldade em estabelecer clarezas de responsabilidades e às múltiplas estratégias à disposição do deputado para esconder os atos impróprios do controle do representado). Em outras palavras, em determinadas condições, a crescente complexificação das Casas Legislativas poderia facilitar o encobrimento de responsabilidades por meio de estratégias dos líderes (ARNOLD, 1990) ou dos próprios deputados.

resultados (ARNOLD, 1990) ⁷⁷. A identificação de condições favoráveis para a accountability será tratada no próximo capítulo. O que importa destacar agora é o impacto da organização legislativa na distribuição de poderes, na assimetria informacional entre os diferentes atores presentes nas Casas Legislativas e no comportamento parlamentar, propiciando ou não, condições favoráveis à efetivação da accountability vertical e horizontal.

2.5. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Este capítulo teve como objetivo descrever o funcionamento da democracia brasileira, procurando analisar o impacto do funcionamento das instituições e do contexto político-partidário no exercício da accountability horizontal e vertical. Em apertado resumo, vimos, primeiro, como as regras eleitorais complexificam o comportamento parlamentar e dificultam a inteligibilidade do sistema e a responsabilização dos atos dos representantes. Segundo, vimos como a gradual consolidação do sistema partidário pode auxiliar como referência cognitiva para a responsabilização e atuar como elemento estruturador da atuação de deputados na arena eleitoral e parlamentar. Terceiro, vimos como a organização legislativa, em especial a distribuição de poderes e direitos entre os diferentes atores legislativos, podem influenciar no comportamento parlamentar e na relação ente representante e representado, com influências importantes no que se refere à accountability.

Fica claro, neste momento, como a interação entre as regras eleitorais, sistema partidário, organização legislativa cria um quadro no qual a capacidade de responsabilização dos representantes torna-se extremamente complexa e multifacetada, o que diferencia a democracia brasileira de boa parte das democracias consolidadas. Pode-se afirmar, numa conclusão parcial até momento, que a promoção da responsabilização está fortemente influenciada pela complexidade do arranjo institucional brasileiro. De um lado, o sistema político confere uma dispersão acentuada dos atores político-partidários, estabelece poucas barreiras de entrada a novos atores e proporciona um crescente grau de competição política. De outro, e de certo modo pelos

⁷⁷ Importa destacar as diferenças apontadas pela literatura no que se refere aos diferentes sistemas de governo. Segundo Strom (2000), no parlamentarismo haveria tão somente uma cadeia de responsabilidades, ou seja, um mandante delega responsabilidades a um único mandatário (*agents and principals*). No presidencialismo, no entanto, a cadeia de responsabilidade seria mais complexa, decorrente de mais de uma fonte de delegação e, em consequência, de responsabilidade.

mesmos motivos, o sistema político não proporciona condições adequadas para a responsabilização dos representantes. Para o cidadão tudo parece nebuloso, mesmo que esteja disposto a pagar um alto preço para monitorar e se informar a respeito da política e de seus representantes. Já o sistema partidário, apesar de sinais claros de estruturação, não pode ser ainda apontado como um sinalizador claro das preferências políticas dos cidadãos. Muitos partidos, poucas referências. Ou seja, o cidadão não pode contar com apenas este atalho para as suas escolhas e para o exercício de sua responsabilização. Por fim, os Legislativos e a organização legislativa própria de cada um deles, oferecem variações que parecem impactar positiva ou negativamente, na possibilidade de acompanhamento e responsabilização dos deputados e do poder Executivo. Neste sentido, importaria observar as condições favoráveis à accountability relacionadas à interação entre representantes e representados, ao desenvolvimento institucional e à distribuição dos poderes e direitos entre os atores políticos presentes nas Casas Legislativas.

No próximo capítulo procurar-se-á, levando-se em consideração o funcionamento da democracia brasileira descrito neste capítulo e as reflexões e o conceito adotado de accountability, identificar um conjunto de condições favoráveis ao exercício do accountability nos estados brasileiros.

CAPÍTULO III

ACCOUNTABILITY NOS ESTADOS BRASILEIROS

3.1. INTRODUÇÃO

No primeiro capítulo iniciamos a reflexão a respeito do conceito de accountability, procurando inseri-la no tema da representação e da democracia desde Hobbes. Com base nas questões levantadas e na análise das diferentes visões a respeito do termo defendemos a necessidade de alargar o conceito de accountability. Formulamos um conceito, inspirado em outros autores, nos seguintes termos: *“a capacidade de um sistema político em monitorar, controlar e responsabilizar os representantes, seja por meio do processo eleitoral, seja por meio de uma estrutura institucional e política adequada, que propicie, em processos contínuos no tempo, uma participação mais efetiva dos cidadãos comuns e possibilite graus adequados de informação e justificação dos atos dos representantes”*. Nestes termos, o desenho institucional emerge como uma das principais variáveis, impactando diretamente o potencial de accountability, com repercussões importantes na representatividade do sistema político.

Já no segundo capítulo procuramos mostrar como a democracia brasileira tem funcionado nos últimos vinte anos. Descrevemos a evolução ocorrida ao longo do processo de democratização, procurando identificar os avanços, os desafios e as dificuldades presentes no atual sistema político brasileiro. Procurou-se destacar, sobretudo, como a complexa interação entre sistema político, organização legislativa e sistema partidário acaba por impactar a relação entre representantes e representados e as condições para o exercício da accountability.

Neste terceiro capítulo mostraremos como a Constituição de 1988 e a experiência concreta da vida política do país proporcionaram a criação de um *sistema constitucional accountable*, com impactos importantes na estruturação dos subsistemas estaduais. A partir disso, ao pensarmos as diferenças presentes nos estados brasileiros e tendo como eixo o conceito adotado, identificaremos as condições favoráveis para o exercício da accountability vertical e horizontal, procurando justificar nossas escolhas e,

ao final, esboçarmos uma tipologia capaz de classificar os estados brasileiros, tendo em vista a capacidade (em termos meramente potenciais) de promoção da accountability.

Para isto, optamos por defender uma institucionalidade que promova de forma adequada o pluralismo e a dispersão de poderes. É certo que tal proposição está cercada de cuidados e, como toda construção institucional, coloca problemas. De fato, questões relacionadas à clareza de responsabilidades e à capacidade governativa colocam-se como centrais. Como governar com base em arranjo que dispersa? É possível exercer a accountability em bases satisfatórias, tendo em vista o impacto na capacidade do cidadão em identificar os responsáveis pelo resultado de determinada política, ou seja, em definir responsabilidades, por meio de uma cadeia causal visível entre o ato do mandatário e o seu resultado concreto na vida do cidadão comum? Ou, de outra maneira, será possível a construção de uma estrutura institucional que contemple a um só tempo: dispersão de poderes, pluralismo, desempenho satisfatório do governo e clareza de responsabilidades? São inquietações normativas que estarão compondo o pano de fundo na tentativa que identificar as condições favoráveis ao exercício da accountability nos estados brasileiros.

3.2. CONSTITUIÇÃO DE 1988: UM SISTEMA CONSTITUCIONAL ACCOUNTABLE?

A Constituição de 1988 completou recentemente vinte anos. Trata-se, sem dúvida, de um marco no ordenamento jurídico e político do Brasil. Independentemente do juízo de valor que se possa emitir, a Constituição de 1988 determinou modificações substanciais da vida política e social dos brasileiros e, como não poderia deixar de ser, estabeleceu as bases do sistema político atual e da organização político-administrativa brasileira.

O objetivo desta seção é analisar o papel desempenhado pela Constituição Federal na implantação de um arcabouço institucional garantidor das condições para o exercício da accountability vertical e horizontal no sistema político brasileiro. Procuraremos demonstrar como a engenharia constitucional em determinados aspectos acabou por se tornar um pólo irradiador de promoção da accountability, seja perante o representante, a burocracia ou os poderes da República. Trata-se de processo em andamento, inédito, ao menos em sua dimensão, no país. Hoje, como nunca antes, o cidadão pode valer-se de um sem número de instrumentos e recursos em prol de um maior controle sobre o

estado, sobre o representante, enfim, sobre as coisas públicas. Mas, afinal, quais seriam os instrumentos propiciadores do que estamos chamando de *sistema constitucional accountable*? Vejamos.

Para fins deste trabalho importa destacar aqui algumas características que auxiliam na capacidade de promoção da accountability e que estão, na verdade, ligadas ao pluralismo e a dispersão de poderes na medida em que se referem ao compromisso com a garantia de direitos, a limitação do poder do estado e a construção de espaços autônomos, individuais e/ou coletivos, que garantam a pluralidade política, social, cultura e econômica. Neste sentido, merecem destaque pela importância e por estruturarem a organização política brasileira algumas questões que agruparemos em três grandes grupos, apenas para fins didáticos. São elas: a) princípio democrático e pluralismo político; b) federalismo e descentralização político-administrativa; c) sistema de *checks and balances*.

Princípio democrático e pluralismo político

Como se sabe a Constituição brasileira de 1988 foi caracterizada por intensa mobilização da sociedade civil e transformou-se num arcabouço jurídico inovador e detalhista, que procurou a) ampliar os direitos individuais, políticos, sociais e econômicos, b) estabelecer as bases para um regime plural e democrático, c) ampliar o processo de descentralização político e administrativo e d) conciliar princípios vistos por alguns como antagônicos como os da livre iniciativa e da propriedade *versus* os princípios da função social da propriedade e de uma sociedade mais justa e fraterna.

O regime político estabelecido funda-se no princípio democrático materializado em uma democracia representativa, dotada de amplos espaços institucionalizados de participação cidadã, pluralista e capaz de garantir os direitos e garantias fundamentais.

Um dos principais constitucionalistas do mundo, assim se manifesta a respeito do princípio democrático:

“a conformação do princípio democrático se caracteriza tendo em conta a sua estrutura pluridimensional. Primeiramente, a democracia surge como um processo de democratização, entendido como processo de aprofundamento democrático da ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o

princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antitéticas: por um lado, acolhe os mais importantes elementos da teoria democrático-representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarida a algumas exigências fundamentais da teoria participativa (alargamento do princípio democrático a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação de participação popular directa, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática etc.”. (CANOTILHO, J.J. Gomes: MOREIRA, Vital, 1991: p.195)

Relativamente à Constituição brasileira, José Afonso da Silva (SILVA, 1997, p. 126) ressalta que “optar por uma sociedade pluralista significa acolher uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antinômicos”. Assim, ainda segundo o constitucionalista, o pluralismo se traduz na garantia da manifestação da diversidade e da complexidade da sociedade brasileira, em todos os aspectos da vida política, social, cultural, individual e econômica, cabendo ao Estado garantir, assim, a livre manifestação, a liberdade de opinião, de culto, de associação, de acesso à informação dentre outros.

Nota-se que a Constituição abriu espaço para a emergência de uma sociedade cada vez mais complexa e plural. Destaca-se, para fins deste trabalho, a criação de espaços de deliberação e participação direta e indireta dos cidadãos, propiciadora de inovações institucionais importantes, sobretudo, no que se refere às instituições híbridas (AVRITZER e PEREIRA, 2005). Neste sentido, a Constituição de 1988 seria um marco na promoção da participação ampliada, por meio de espaços institucionalizados de negociação e deliberação e com grandes repercussões para a relação entre Estado e sociedade civil.

Federalismo e a descentralização político-administrativa

A Constituição de 1988 ampliou a autonomia e a descentralização político-administrativa da Federação. Trata-se de mais um capítulo da história do federalismo brasileiro que se incorporou à cultura política e jurídica do País. Como parece ser inevitável na história política do Brasil, o federalismo apresenta-se extremamente flexível a mudanças institucionais, moldando-se às conjunturas políticas e econômicas de cada período histórico. O melhor exemplo disso refere-se ao sempre citado e constante processo pendular entre centralização vs. descentralização, marco constitutivo

da história republicana brasileira. O último capítulo da evolução federalista no Brasil inicia-se com a promulgação da Constituição de 1988, ao estabelecer uma ampliação da autonomia dos Estados e Municípios. Apesar das dificuldades iniciais, sobretudo, em razão da ausência completa de articulação e do predomínio de uma atuação predatória dos entes federados⁷⁸, o federalismo brasileiro emerge como uma importante variável na compreensão da realidade política brasileira e apresenta-se como notável espaço de experimentação política e administrativa. Mais do que isto. A competição política, cada vez mais intensa nos estados e municípios brasileiros, aumenta a dispersão de poderes e propicia que forças e grupos minoritários sejam incorporados ao processo político e apresenta-se como alternativa aos grupos majoritários atuais.

Celina de Souza, de maneira lapidar, descreve com precisão o processo de descentralização política promovido pela Constituição:

[...] embora a decisão de descentralizar o poder político e financeiro, o que gerou um novo federalismo, tenha sido marcada por conflitos, tensões e contradições, ela favoreceu a consolidação da democracia, tendo tornado o Brasil um país mais ‘federal’, pela emergência de novos atores no cenário político e pela existência de vários centros de poder soberanos que competem entre si. (SOUZA, 2001, p.514)

Apesar do caráter claramente descentralizador da Constituição Federal (ARRETCHE, 2000), o processo de dispersão de poderes e recursos sofre um importante revés na década de 1990. O Plano Real marca uma nova fase do federalismo brasileiro, sobretudo, no que se refere aos aspectos relacionados à questão fiscal e à imposição de uma agenda de privatizações, inclusive, no plano subnacional. Maria Hermínia Tavares de Almeida destaca que o processo dos anos 90 redesenhou as relações intergovernamentais tanto no plano fiscal, quanto no sistema de proteção social. Para a autora, as modificações promovidas reforçaram o papel predominante do governo federal.

⁷⁸ De fato, o final da década de 1980 e início da década de 1990 são marcados por um processo predatório de descentralização. A ausência de coordenação e o alto grau de autonomia dos estados e dos municípios tornam-se um problema de coordenação, com consequências graves para o sucesso das políticas públicas, em especial no campo da economia e das políticas sociais.

“o longo processo de reformas, empreendido no período democrático recente, resultou em estruturas estatais de grande capacidade decisória e amplos recursos de regulação dos mercados e da ação das instâncias subnacionais. Esse é o modelo de Estado federativo construído em vinte anos de democracia”. (ALMEIDA, 2007: p. 31).

Ademais, nos termos já explicitados pelos trabalhos de Limongi e Figueiredo (1999), o regime democrático manteve e até ampliou os mecanismos de concentração de poderes nas mãos do Poder Executivo. Neste sentido, importa destacar a concentração de poderes no Executivo no que se refere ao orçamento (art.165 e seguintes da CF), à concentração de competências legislativas privativas na União (art. 22 da CF) e ainda na previsão de iniciativa privativa do presidente da República em diversas matérias (&1º. Do art. 61 da CF).

Seja como for, apesar do processo iniciado durante o Plano Real e da manutenção ou ampliação de instrumentos centralizadores que acabam por contrapor a tendência descentralizante claramente manifestada pelo constituinte, o federalismo brasileiro ainda garante um patamar razoável de descentralização político-administrativa, possibilitando a criação de espaços para inovações institucionais e administrativas e ainda a incorporação de novos atores políticos e sociais. Não sem motivo as principais inovações no âmbito das políticas públicas tiveram início, justamente, no plano subnacional⁷⁹. Trata-se de importante variável que aumenta a competição política, a pluralidade de forças e a capacidade de interação entre o estado e o cidadão, com impactos expressivos para o sistema político brasileiro e para o exercício da accountability.

Sistema de *checks and balances* moderno

A Constituição ampliou consideravelmente os mecanismos de limitação e controle horizontais. Os Poderes Legislativos e Judiciários tiveram sua autonomia administrativa, financeira e política garantida. Ademais, foram mantidas e ampliadas as funções dos Tribunais de Contas e do Ministério Público.

⁷⁹ As principais experiências político-administrativas tiveram origem nas experimentações propiciadas em administrações locais, tais como: Orçamentos Participativos, Audiências Públicas, Fóruns Metropolitanos Bolsa-escola e intervenções urbanísticas (direito de construir, revitalização de áreas degradadas etc.).

Aqui importa discutir brevemente duas experiências paralelas e absolutamente dispare de órgãos de controle e fiscalização. Refiro-me aos Ministérios Públicos e aos Tribunais de Contas.

O Ministério Público foi, sem dúvida, uma das mais importantes modificações previstas na Constituição de 1988. A CF/88 garantiu autonomia financeira e administrativa do órgão. Ademais, garantiu a autonomia funcional do promotor público perante, inclusive, seus chefes. Assim, neste caso, o promotor tem autonomia para propor ações e exercer as suas competências, não estando sujeito a ordens de quem quer que seja. Ademais, a Constituição Federal garante a inamovibilidade do promotor e a irredutibilidade dos subsídios, o que proporciona um grau de segurança indispensável ao exercício independente da função⁸⁰. E, por fim, o promotor é escolhido mediante concurso público. Com essas modificações a Constituição dispersou poderes e recursos. Dotou um órgão e, em última análise, uma multiplicidade de cidadãos autônomos e independentes de governos espalhados pelo país, com a capacidade de promover ações civis públicas e ações de improbidade, de forma a limitar e controlar a atuação do estado e de seus representantes. Deste modo, um cidadão pode encaminhar uma denúncia ao Ministério Público e este poderá ajuizar uma ação civil ou criminal com intuito de apurar e condenar, se for o caso, o agente público acusado. Trata-se, portanto, de um mecanismo importante de controle sobre os atos do representante e da burocracia e que vem sendo objeto de estudo na última década⁸¹.

Os Tribunais de Contas, órgãos auxiliares e de orientação do Legislativo também tiveram suas prerrogativas ampliadas. Trata-se de órgão de natureza fiscalizatória que tem como principais atividades:

- a) Apreciar as contas do Poder Executivo;
- b) Julgar contas dos administradores públicos;
- c) Aplicar sanções no caso de irregularidades.

⁸⁰ Muitas vezes, autonomia se confunde com descontrole e falta de prestação de contas de seus atos. Em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, um dos principais procuradores da República do Brasil, Celso Antônio Três aponta um comportamento inadequado por parte de alguns procuradores e a insuficiência de mecanismos capazes de puni-los (FSP, 09 de agosto de 2009). Trata-se, novamente, do clássico problema de quem controla os guardiões.

⁸¹ Alguns trabalhos vêm procurando estudar do Ministério Público (SADEK, 2000).

Dentre os mecanismos de accountability este parece ser o principal foco de fragilidades da engenharia construída pela Constituição de 1988. O motivo é simples e reside no processo de escolha dos conselheiros e na impossibilidade de atuação autônoma, ao menos nos moldes previstos para o Ministério Público, por parte de cada um dos conselheiros. Como se sabe os Conselheiros dos Tribunais de Contas são escolhidos ora pelo Poder Executivo, ora pelo Poder Legislativo⁸². Ao contrário do Ministério Público, o conselheiro não pode atuar sozinho, sem seus pares, pois as decisões são proferidas em conjunto⁸³. As consequências são visíveis. Em geral, os Tribunais de Contas Estaduais são compostos majoritariamente por políticos, com vínculos históricos com as forças políticas que governam ou governaram o Estado. Deste modo, nos estados em que a alternância política não existe ou é incipiente, corre-se o risco do Tribunal atuar como agente de um grupo tradicional e majoritário no Estado⁸⁴.

Mas não é só isto. A engenharia institucional brasileira ainda não está estruturada para controlar os guardiões, isto é, poucos são os controles para controlar os controladores, o que configura um déficit de responsabilização importante e enfraquece o grau de accountability do sistema político como um todo.

Seja como for, não restam dúvidas de que, sob determinada perspectiva, ocorreram movimentos de descentralização de poder, seja no âmbito do estado (federalismo e checks and balances), seja no âmbito de garantias individuais e coletivas e afirmação e incentivo a uma sociedade plural, com múltiplos centros de poder, capacidade decisória e produção de conhecimento e informação.

⁸² No âmbito estadual há algumas diferenças no processo de escolha. No entanto, todas contando com a participação direta dos Poderes legislativos e Executivo. Na Assembleia de Minas Gerais, por exemplo, dois conselheiros são escolhidos pelo governador, precedida de aprovação pelo Plenário e cinco diretamente pela Casa Legislativa (parágrafo primeiro do art. 78 da Constituição Estadual).

⁸³ Trata-se, quase sempre, de decisão colegiada e o conselheiro não pode atuar sozinho, como ocorre no âmbito do Ministério Público.

⁸⁴ Um exemplo recente: o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão tinha até pouco tempo o nome de “Roseana Sarney”. Além de irregular, eis que não se pode dar nome de pessoas vivas a prédios públicos é, no mínimo, estranho que o órgão que deveria fiscalizar opte por homenagens deste estilo. Sejam quais forem os motivos de tal honraria é difícil pensar em fiscalização nesses termos.

3.3. RETOMANDO O CONCEITO DE ACCOUNTABILITY: PLURALISMO, DISPERSÃO DE PODERES E DESENHO INSTITUCIONAL

O desenho institucional e o impacto do arranjo institucional sobre a capacidade de os representados punirem ou recompensarem os representantes têm sido tratado de diferentes formas pela literatura. Trata-se de um tema complexo que vem sendo elaborado, sobretudo, sob a perspectiva do parlamentarismo (STROM, 2000).

Powell Jr. (2000) ao analisar as eleições como instrumento da democracia se utiliza da clássica divisão entre o que ele denomina de visões majoritária e proporcional. Para cada uma dessas visões as eleições e o desenho institucional do sistema político seriam vistas de forma diferenciada.

Na visão majoritária a clareza de responsabilidades ganha relevância. Powell Jr. sublinha o impacto da dispersão de poderes na clareza de responsabilidades perante o representado. Assim, segundo a visão majoritária, governos divididos, governos de minoria ou governos de coalizão teriam sua capacidade de responsabilização reduzida, em face da dispersão de poderes.

Por outro lado, na visão proporcional, os cidadãos teriam maior probabilidade de que as políticas públicas implementadas sejam mais adequadas às demandas e anseios dos cidadãos já que como enfatiza Powell Jr. (2000), as decisões expressariam um maior percentual de representação *autorizada* pelo eleitor (HUBER & POWELL JR. 1994). Segundo a visão proporcional, as eleições seriam instrumentos grosseiros e incapazes de sinalizar as preferências da maioria dos cidadãos para o amplo espectro de políticas sobre as quais é preciso tomar decisões. Sendo assim, a prudência recomendaria que se pensasse o processo decisório nas democracias como sendo constituído de duas etapas: a primeira destinada a expressar de forma proporcional a diversidade política e social, e a segunda a constituir governos. Assim, a dispersão de poderes ajudaria a tornar as decisões mais representativas.

Ao que parece estamos diante de um paradoxo. Se o poder está dividido ou compartilhado torna-se difícil a clareza de responsabilidade. Se o poder encontra-se concentrado, tem-se um déficit de representatividade. Mas como sabemos (MANIN,

PRZEWORSKI E STOKES, 2006) um governo será tanto mais representativo quanto mais *accountable*. Como sustenta Marcus Melo:

“o paradoxo é que quanto mais o poder é fragmentado menor será a clareza de responsabilidade e, conseqüentemente, mais limitada é a capacidade dos cidadãos controlar os governos” (MELO, 2007).

Mas pode-se argumentar que não necessariamente existe um *trade off* entre dispersão de poderes e *accountability*. Em tese pode ser mais fácil, para o cidadão, responsabilizar um governo de partido único e onde o Executivo tem maioria clara, do que responsabilizar outro, de coalizão, e onde intensas negociações no congresso são necessárias. Mas nada impede que o eleitor neste caso, como em tantos outros, opte por um atalho e concentre suas atenções no chefe de governo e em seu partido. Por outro lado, se levarmos em conta que a oposição é um agente do cidadão, quanto mais poder ela possui, mais informado fica o eleitor. Mais ainda, se fixarmos a atenção nos processos de controle horizontal, parece certo que um quadro de dispersão de poderes é mais propenso ao exercício da *accountability*. Se acrescentarmos a isso o fato de que um melhor funcionamento dos mecanismos horizontais fornece mais informações aos cidadãos e, com isso, facilita o controle de tipo vertical, poderemos concluir pela existência de fortes afinidades entre regimes de tipo proporcional e governos representativos e *accountables*.

No Brasil, o desenho institucional apresenta características próprias das visões majoritária e proporcional. Trata-se de um sistema político irremediavelmente híbrido, que mescla concentração e dispersão de poderes. Assim, se tomarmos o Executivo como exemplo, é certo que a gama de controles aumentou e hoje as condições para a responsabilização foram ampliadas. Por outro lado, um dos aspectos mais “desconcertantes” do atual arranjo está na quantidade de “faces” que este mesmo Executivo dispõe, dada a amplitude e a heterogeneidade das coalizões formadas.

Ao contrário de defendermos um processo de centralização, com vistas a uma suposta clareza de responsabilidades, defendemos a possibilidade, na experiência concreta e a partir de reformas institucionais pontuais, de um sistema político que contemple pluralismo, dispersão de poderes e níveis satisfatórios de desempenho governamental e *accountability*.

Em trabalho original Stark e Bruszt (1998) trabalham bem este ponto. Ao examinar três casos (Hungria, Alemanha e Tchecoslováquia), o autor identificou que, ao contrário do que se previa, governos limitados, onde estruturas institucionais fortes colocam limites à autoridade do Executivo, apresentam políticas mais coerentes. Para ele:

“a capacidade executiva, entendida aqui como a capacidade de formular e implementar programas de reforma, pode ser aumentada via limitações nas prerrogativas unilaterais da autoridade executiva. Executivos que são forçados à responsabilidade política por outras instituições estatais e colocados em cheque por atores organizados da sociedade não são necessariamente executivos fracos. Na verdade, suas políticas podem ser mais efetivas”. (STARK e BRUSZT, p.26)

Ele se utiliza de um conceito original de responsabilidade política estendida, que seria a “imbricação dos centros de tomada de decisões em redes de instituições políticas autônomas que limitam a arbitrariedade dos governantes no poder”. A responsabilidade política estendida seria diversa da responsabilidade proporcionada por eleições periódicas e contemplaria a responsabilidade "horizontalmente", por meio de um conjunto de relações através das quais os executivos são forçados à responsabilidade política por outras instituições estatais. Com isto, o aumento da vigilância dos atos do Executivo reduziria a possibilidade de os Executivos cometerem enormes erros de cálculo em políticas extremas e sem diálogo e interação com outros atores.

Na responsabilidade estendida “a autorização é um processo contínuo, e o político reformador bem-sucedido reconhece que "vender sua visão" requer credenciamento constante ao longo do processo” (p. 26).

É certo que a controvérsia a respeito do impacto do arranjo institucional sobre o exercício da accountability está longe do fim. Mas a análise de Stark coaduna-se com a visão aqui defendida, segundo a qual é possível argumentar a favor de uma relação positiva entre regimes de dispersão de poderes e melhores condições para o exercício da accountability. Isso não implica desconsiderar os problemas envolvidos em um arranjo como o brasileiro e tampouco dispensa o pesquisador de arguir sobre as condições nas quais este mesmo arranjo opera, o que remete à verificação empírica. Ou seja, é preciso

analisar cada arranjo em sua especificidade e verificar qual a resultante da combinação entre instituições e condições existentes.

3.4. CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA A ACCOUNTABILITY NOS ESTADOS BRASILEIROS

O funcionamento das instituições políticas nos estados brasileiros ainda é pouco estudado. Do ponto de vista institucional, a primeira vista, pode-se argumentar que os sistemas subnacionais assemelham-se ao sistema nacional. Eleição proporcional, lista aberta, multipartidarismo e federalismo, moldam as relações nacionais e estaduais⁸⁵. Apesar de ainda incipiente, o conhecimento a respeito da realidade subnacional, dos legislativos, dos partidos, da relação entre Executivo e Legislativo, bem como da interação entre instituições e cidadãos, começa a ganhar corpo. Destacam-se, neste sentido, o trabalho de Olavo a respeito do sistema partidário brasileiro (LIMA JÚNIOR, 1997), o trabalho de Abrucio a respeito do papel dos governadores na redemocratização brasileira (ABRUCIO, 1998) e o trabalho organizado por Fabiano Santos a respeito dos Legislativos nos estados (SANTOS, 2001).

Esses trabalhos, embora configurem um passo importante na busca de um entendimento mais completo da realidade brasileira, ainda não contemplam todas as lacunas a respeito dos estados, especialmente se levarmos em consideração o papel central que o federalismo tem na configuração do sistema político (STEPAN, 1999) e o impacto decorrente dos diferenciados contextos e instituições presentes nas regiões e nos estados brasileiros.

Nesta seção procuraremos identificar as condições favoráveis para o exercício da accountability nos estados. Para isto, analisaremos como diferenças nos contextos políticos, na organização legislativa e no sistema político e partidário podem impactar no exercício da accountability nas unidades subnacionais.

⁸⁵ Sob esta perspectiva a única diferença substancial seria a existência de duas casas legislativas no âmbito federal.

CONDIÇÕES E INDICADORES

CONDIÇÃO 1 – SISTEMA PARTIDÁRIO ESTRUTURADO

Ao lado das dimensões usualmente consideradas⁸⁶, o grau de estruturação⁸⁷ é apontado como uma dimensão chave na compreensão e caracterização de um sistema partidário (MAINWARING, S.; TORCAL, M., 2005). A estruturação é vista como algo geralmente benéfico ao funcionamento da democracia representativa. Em regra, entende-se que sistemas mais fluidos são mais sujeitos ao surgimento de *outsiders* e possuem mais dificuldade em processar os conflitos sociais e políticos em bases estáveis e democráticas. Além disso, é ponto pacífico na literatura que sistemas partidários mais estruturados, com melhor definição da identidade e das propostas dos partidos, fornecem ganhos de informação ao eleitor, facilitando inclusive a responsabilização (por meio dos partidos e não dos candidatos) e, supostamente, tornando o sistema mais accountable (DOWNS, 1999). A ideia é que o voto em bases partidárias, seja mediante uma avaliação retrospectiva, seja em função de uma avaliação prospectiva, facilita a escolha por parte do eleitor e, deste modo, favorece uma possível responsabilização dos representantes. Ocorre que, evidentemente, para exercermos uma avaliação em bases partidárias deve-se ter um sistema minimamente estruturado, de forma a permitir ao eleitorado distinguir os partidos políticos. Em outras palavras, um determinado partido deve ser visto como uma opção distintiva se comparada aos demais e os eleitores devem ser capazes de identificar os principais partidos e o que, de fato, defendem.

No Brasil, na esteira dos dados e argumentos apresentados no capítulo anterior, defendemos que a democracia encontra-se relativamente consolidada⁸⁸, muito embora ainda não apresente graus de institucionalização do sistema partidário semelhantes aos

⁸⁶ A literatura a respeito do sistema partidário apresenta usualmente o número de partidos relevantes e grau de polarização ideológica como as dimensões relevantes para a caracterização e comparação dos sistemas partidários (SARTORI, 1976). Olavo Brasil, por sua vez, se utilizou do número efetivo de partidos e a fragmentação partidária, como indicadores mais relevantes para analisar o sistema partidário brasileiro entre 1946-64 (LIMA JÚNIOR, 1983).

⁸⁷ Utilizamos aqui a palavra estruturação e institucionalização, nos termos empregados por Huntington, ou seja, se referindo à ideia de um processo através do qual regras e procedimentos adquirem estabilidade (HUNTINGTON, 1994)

⁸⁸ As discussões a respeito das condições atuais da democracia no Brasil foram devidamente abordadas no capítulo anterior. Aqui basta dizer que atualmente nenhuma força política significativa pensa, age ou trabalha sob a perspectiva de outro jogo fora das regras democráticas, o que demonstra o grau de consolidação da democracia atual.

das democracias originárias da primeira e segunda ondas. Ademais, a diversidade própria de um país federal, heterogêneo e plural como o Brasil, evidenciada por diferentes trabalhos, apontam para a existência de sistemas partidários diferenciados nos estados (LIMA JÚNIOR, 1997) o que pode impactar o exercício da accountability (CAMARGO & NUNES, 2009; RICCI, P.; PERES, P.; RENNÓ, L., 2008).

Segundo Douglas Arnold (1990), os cidadãos dispõem de quatro alternativas se desejam acompanhar a ação de seus representantes. Podem raciocinar como dito acima, de forma retrospectiva ou prospectiva. Ademais, podem optar pelo controle do representante individual ou do partido. Por suposto, situações onde o eleitor pode lançar mão de qualquer das duas alternativas acima e, inclusive, conjugá-las, são melhores do ponto de vista do exercício da accountability. Portanto, faz sentido supor que graus diferenciados de estruturação partidária estejam relacionados a graus distintos de capacidade para o exercício da accountability em cada um dos estados brasileiros. Ou melhor, esperamos que quanto maior o grau de estruturação partidária maior será a capacidade de exercício da accountability por parte dos cidadãos.

Deste modo, importaria identificar os diferentes graus de estruturação partidária nos estados brasileiros. Para medirmos isto, com base nas dimensões propostas pela literatura, escolhemos quatro indicadores⁸⁹: a) volatilidade na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa; b) migração partidária entre deputados estaduais e federais do estado; c) identificação partidária entre a população; e d) número efetivo de partidos. A ideia subjacente a cada um dos indicadores é apresentada a seguir.

- Volatilidade eleitoral

A volatilidade eleitoral⁹⁰ mede o percentual de eleitores que, entre uma eleição e outra, vota em partidos diferentes. Segundo a literatura, maior a volatilidade, menos institucionalizado o sistema partidário (MAIWAING; SCULLY, 1995; MAIWARING, 2001, MAINWARING e TORCAL, 2005; MAINWARING E ZOCO, 2007).

⁸⁹ Os indicadores devem ser analisados numa série histórica a mais ampla possível, de forma que possamos auferir, de fato, o grau de estruturação do sistema partidário e não, meras consequências de determinada conjuntura político-eleitoral.

⁹⁰ Desenvolvido por Pedersen, a volatilidade eleitoral vem sendo utilizado como um dos indicadores para mensurar o grau de institucionalização do sistema partidário.

O Brasil, como vimos na seção anterior, continua a apresentar taxas relativamente altas de volatilidade, apesar de uma tendência histórica declinante. Nos estados brasileiros, porém, há uma grande variação nas taxas de volatilidade. As tabelas a seguir apresentam a volatilidade nas eleições para a Câmara dos Deputados e para as Assembleias Legislativas, por estado, entre 1982 e 2006.

Tabela VII
Volatilidade dos estados na Câmara dos Deputados

Estado	1982-1986	1986-1990	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	MEDIA
Rondônia	56,9	79,2	63,8	49,4	30,6	32,2	52
Acre	22,3	24	25,2	61,9	41,3	18,6	32,2
Amazonas	58,2	45,8	49,7	55	11,8	58,6	46,5
Roraima	84	56,6	32,4	52,6	63,7	41	55
Pará	34,8	39,1	29,9	36,9	17,2	13,5	28,5
Amapá	71,2	44,4	34,5	25,7	33,9	36,7	41
Tocantins	-	-	63,1	48,8	30,2	27,4	42,3
Maranhão	66,8	40,7	37,2	28	20,7	33,2	37,7
Piauí	52,1	27,9	20,2	28	22,8	22,7	28,6
Ceará	62,8	45	33,2	15,6	19,7	31,8	34,6
R. G. do Norte	39,3	38,5	33,2	31,5	28,6	48,6	36,6
Paraíba	56	41,7	26,3	18,3	35	26	33,8
Pernambuco	54,7	37,5	22,5	28,9	25,8	22,9	32
Alagoas	60,1	68,2	68,8	43,4	37,1	34,7	52
Sergipe	70,9	33,9	37,8	41,9	25,1	30	39,9
Bahia	61	41	25,6	21,5	13,1	14,2	29,4
Minas Gerais	42,4	49	36,6	13,5	24,1	19	30,7
Espírito Santo	39,3	40,4	29	30	29,9	27,7	32,7
Rio de Janeiro	41	37,6	42,6	28,2	30,3	31,4	35,1
São Paulo	23,7	37,9	23,3	23,7	24	19,4	25,3
Paraná	37,2	56,1	44,1	32,9	30,7	20,2	36,9
Santa Catarina	26,4	22,6	14,5	12	15,7	14	17,5
R. G. do Sul	31,1	23,9	17,6	11,3	11,3	15,4	18,4
M. G. do Sul	55,9	58,8	53,7	32,7	27,8	23,5	42
Mato Grosso	47,5	48,9	29,8	26,9	27,8	28	34,8
Goiás	32	28,5	36,8	33,7	40,7	22,8	32,4
Distrito Federal	-	55,3	49	47,9	33,3	29	42,9

Fonte: RENNÓ, PERES, E RICCI (2008).

Nas Assembleias as taxas de volatilidade encontradas são as seguintes:

Tabela VIII**Volatilidade dos estados nas Assembleias Legislativas**

Estado	1982-1986	1986-1990	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	MEDIA
Rondônia	50,3	73,2	37,7	31,3	29,5	37,2	44,4
Acre	48,15	60,05	28,95	23,3	41	22,7	40
Amazonas	55,85	48,35	46,7	49,05	31,55	45,2	46,3
Roraima	0	50	34,25	45,55	42,65	35,35	43,1
Pará	32,15	44,7	26,6	31,9	20,6	25,6	31,2
Amapá	0	50,05	33,8	30,9	26,9	28,85	34,1
Tocantins	0	49,95	44,3	25,7	24,75	32,55	36,2
Maranhão	66,1	40,55	38,65	27,75	32,45	39,35	41,1
Piauí	55,3	24,9	25,65	29,95	17,15	28,6	30,6
Ceará	60,85	57,2	23,9	23,2	25,2	27,95	38,7
R. G. do Norte	44,25	23,25	22,35	25,25	29,65	41,45	28,9
Paraíba	37,4	33,7	35,15	20	24,4	13,25	30,1
Pernambuco	59,5	36,6	27,85	23	28,4	24,6	35,1
Alagoas	63,25	59,65	48,35	66,2	39,75	45,95	55,4
Sergipe	66,85	30,65	23,9	36,85	32,7	33,45	38,2
Bahia	61,4	33,2	21,95	29,05	22,3	37,8	33,6
Minas Gerais	42,85	46,45	31	26,3	21,65	33,6	33,7
Espírito Santo	48,8	51,15	18,45	22,35	26,7	38,4	33,5
Rio de Janeiro	43,1	32,4	36,8	23,75	36,05	39	34,4
São Paulo	21,5	29,65	19,35	22,65	21,4	55,7	22,9
Paraná	37,45	45,3	32,45	39,5	30,75	31,45	37,1
Santa Catarina	26,15	26,1	14,15	9,25	14,4	43,1	18
R. G. do Sul	28,55	32,1	15,85	9,75	14,05	33,2	20,1
M. G. do Sul	52,8	56,6	38,7	32,8	29,45	46,05	42,1
Mato Grosso	47,9	41,35	32,15	32,1	23,85	33,35	35,5
Goiás	48,1	30,5	39,2	23,85	31,8	32	34,7
Distrito Federal	0	50,1	26,4	42,7	19,05	44	34,5

Fonte: MELO, 2009.

Como se vê, na Câmara dos Deputados os valores médios para a volatilidade variam de 17,5 a 55,0. Já nas Assembleias os índices variam entre 18 e 55,4. Os dados encontrados em cada Assembleia são compatíveis com os encontrados para a Câmara. Em ambos os casos, SP, RS e SC apresentam as taxas mais baixas e, na outra ponta, os mesmos estados aparecem com os índices mais altos de volatilidade (RO, AM, RR, MA, AL e MS). São Paulo pode ser incluído no grupo mais consolidado, eis que a média para o estado, considerando Câmara e Assembleia é de 24,1. Nenhum outro estado situa-se abaixo de 30 quando se considera a média para as duas eleições.

- Identificação partidária

A literatura é unânime em afirmar que as taxas de preferências partidárias refletem uma maior vinculação entre os cidadãos e determinados partidos políticos e um maior enraizamento dos partidos na sociedade (MAINWARING, 2001).

No Brasil as taxas de identificação são relativamente baixas e, de um modo geral, os eleitores declaram votar de acordo com critérios relacionados à pessoa do candidato. Não obstante, alguns estudos vêm defendendo a influência da preferência e identificação partidária no voto (CARREIRÃO & KINZO, 2004; NICOLAU, 2007). Baseados em pesquisas recentes, esses estudos mostram que pelo menos uma parcela dos eleitores é capaz de distinguir os principais partidos políticos, vinculando-os a determinados resultados e políticas públicas⁹¹ e a determinados traços ideológicos.

Nossa suposição é de que não é possível descartar por completo o papel exercido pelos partidos na arena eleitoral. Mesmo em um cenário como o brasileiro alguns partidos são levados em conta, para parcela do eleitorado, no momento da definição do voto. Pode-se supor ainda que esta importância varie a depender do contexto político e da natureza do cargo em disputa.

Desta forma, estados que apresentem graus mais elevados de preferência partidária, denotando, portanto, sistemas mais institucionalizados, facilitariam a responsabilização do representante⁹².

- Migração partidária

A taxa de migração partidária no Brasil foi extremamente elevada até 2007, refletindo por um lado os baixos vínculos entre os partidos e parcela de seus membros no Legislativo e, por outro, a liberalidade da legislação eleitoral e partidária (MELO,

⁹¹ Em estudo recente, Veiga (2007) mostrou como, ao longo do mandato do Presidente Lula, o Partido dos Trabalhadores sofreu significativas modificações na preferência partidária. Os cidadãos mais pobres e do nordeste aumentaram as taxas de preferência ao partido, enquanto os cidadãos do sudeste e os mais escolarizados diminuíram suas preferências. Não restam dúvidas que se trata de vinculação entre a avaliação que se faz do governo Lula e a avaliação – em bases partidárias – dos resultados alcançados.

⁹² Infelizmente, não estão disponíveis dados desagregados para a identificação partidária o que impede verificar se, de fato, estados como Rio Grande do Sul e Santa Catarina, ou mesmo São Paulo, que apresentam um sistema partidário mais bem estruturado, apresentariam um maior percentual de eleitores identificados com os partidos

2004). O deputado ou qualquer outro político migrava de um partido para outro, sem restrições de ordem institucional, em face da vigência de regras eleitorais extremamente permissivas⁹³ e de um contexto onde os eleitores pareciam não punir àqueles que migravam de partido⁹⁴.

Ao analisar exaustivamente a migração partidária, Melo identificou diferenças no fenômeno da migração, tanto no que se refere ao espectro ideológico (os deputados à esquerda do espectro político migram menos), seja no espectro regional (deputados de determinados estados migram menos do que em outros). A tabela a seguir mostra o número e o percentual de deputados migrantes por Estado por legislatura.

Tabela IX
Número e percentual de deputados migrantes por Estado, por legislatura
entre 1983 e 2003

Estado	Legislatura										1983-2003	
	1983-1987		1987-1991		1991-1995		1995-1999		1999-2003			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
RR	4	100,0	0	0,0	4	44,4	8	100,0	8	80,0	24	66,7
RO	4	50,0	2	20,0	10	83,3	6	54,5	4	44,4	26	52,0
AP	4	100,0	2	50,0	3	37,5	3	37,5	3	37,5	15	46,9
MT	4	44,4	4	40,0	7	63,3	4	36,4	6	46,2	25	46,3
SE	4	40,0	2	20,0	6	75,0	4	44,4	4	40,0	20	42,6
AL	3	33,3	3	33,3	6	60,0	4	36,4	6	46,2	22	42,3
AM	4	50,0	4	50,0	1	11,1	7	70,0	2	20,0	18	40,0
MA	9	50,0	7	31,8	12	52,2	9	39,1	5	26,3	42	40,0
PR	10	26,3	11	35,5	19	50,0	12	35,3	10	29,4	62	35,4
RN	4	44,4	3	27,3	5	45,5	3	30,0	3	30,0	18	35,3
ES	4	33,3	6	50,0	5	35,7	5	41,7	2	15,4	22	34,9
BA	23	57,5	13	31,0	19	41,3	8	17,4	13	27,1	76	34,2

⁹³ Com a decisão do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual o mandato político pertence ao partido e que, portanto, o deputado migrante pode perder o mandato a não ser que comprove perseguição política e/ou incompatibilidade ideológico-programática o fenômeno da migração partidária perdeu força. Discute-se atualmente, no Congresso, a possibilidade de abertura de uma “janela” para a troca de legenda. Tal janela seria aberta no terceiro ano de mandato, a tempo de o representante manter sua condição de elegibilidade.

⁹⁴ Na verdade, não conhecemos pesquisas a respeito do tema. Entretanto, tendo em vista a baixa identificação partidária presente no eleitorado brasileiro, dificilmente poderemos falar em punições do ponto de vista eleitoral a um determinado deputado migrante, excetuando-se, talvez, alguns parlamentares mais à esquerda do espectro político ideológico. Ressalte-se que, entre 1994 e 2002, os deputados migrantes apresentaram um desempenho apenas ligeiramente pior do que os não-migrantes no que se refere à tentativa de reeleição (MELO, 2004: p. 128).

MS	3	33,3	2	16,7	4	44,4	5	50,0	3	30,0	17	34,0
TO	-	-	3	37,5	3	27,3	6	46,2	3	21,4	15	32,6
RJ	16	32,0	15	29,4	20	36,4	15	25,0	24	40,0	90	32,6
AC	1	12,5	0	0,0	3	37,5	6	46,2	5	50,0	15	31,3
PE	15	53,6	5	17,9	7	23,3	8	27,6	9	31,0	44	30,6
PB	3	23,1	4	28,6	4	26,7	2	15,4	7	50,0	20	29,0
MG	16	25,8	24	40,0	22	33,3	12	19,4	12	18,2	86	27,2
CE	9	36,0	5	20,8	7	28,0	5	17,9	4	14,8	30	23,3
SP	12	17,6	19	27,9	14	17,9	22	28,2	19	22,4	86	22,9
GO	2	10,5	2	10,0	6	28,6	4	20,0	5	27,8	19	19,4
PA	3	18,8	4	22,2	3	15,8	5	25,0	2	9,5	17	18,1
PI	3	30,0	2	18,2	2	16,7	1	8,3	2	15,4	10	17,2
DF	-	-	3	37,5	2	20,0	0	0,0	1	7,7	6	15,4
SC	5	27,8	2	9,5	4	19,0	1	4,3	0	0,0	12	11,5
RS	0	0,0	7	20,6	2	4,9	2	5,1	4	8,9	15	7,8

Tabela extraída de MELO, 2004.

Pode-se notar a diferença acentuada entre os estados da federação. NO RS e SC as médias das taxas de migração foram, respectivamente, 7,8% e 11,5. Já RO e RR as taxas foram 66,7% e 54 %, respectivamente. Melo sugere que as migrações atuariam como efeito inibidor do processo de consolidação partidária, mas que não haveria uma explicação abrangente para dar conta dos diferentes graus de migração. Neste contexto, as migrações partidárias decorreriam de dinâmicas e competições políticas distintas.

Seja como for, o que importa ressaltar é que as migrações partidárias contribuiriam de forma negativa para a consolidação dos sistemas partidários estaduais. Assim, podemos supor que os estados que apresentem taxas de migração partidária elevadas seriam, igualmente, sistemas partidários ainda pouco estruturados. Ou seja, quanto maior a taxa de migração nas bancadas estaduais na Assembleia e na Câmara dos Deputados, menor será o grau de estruturação partidária e, em consequência, piores serão as condições para o exercício da accountability⁹⁵.

- Número efetivo de partidos eleitorais

A utilização deste indicador exige uma consideração inicial. O número efetivo de partidos não necessariamente informa sobre o grau de estruturação de um sistema

⁹⁵ A ideia inicialmente exposta por Melo (2004) de que existiria uma relação entre as taxas de migração e volatilidade foi testada e comprovada (RENNÓ, PERES e RICCI, 2008)

partidário. É mais comum, por exemplo, associá-lo à competitividade do sistema⁹⁶. Por sua vez, sistemas mais competitivos tendem a gerar mais informações aos cidadãos do que aqueles onde a competição é reduzida. De acordo com este raciocínio, o número efetivo de partidos teria impacto positivo sobre o exercício da accountability.

No entanto, Sartori (1982) já indicava que a partir de certo número de partidos relevantes o sistema tende a perder a forma e tornar-se “atomizado”. Em outras palavras, uma excessiva quantidade de opções pode ter impacto negativo na capacidade do eleitor em identificar e escolher determinado candidato ou partido. Rennó (2006) analisou o impacto do número de partidos em eleições sequenciais em duas cidades brasileiras (Juiz de Fora e Caxias do Sul). Segundo este autor, o eleitor estaria diante do “dilema do rico”, isto é, colocado diante de um elevado número de possibilidades ele teria mais dificuldade para decidir. Ao testar esta hipótese, Rennó concluiu que o número de candidatos nas eleições proporcionais afetou negativamente o nível de conhecimento do eleitor. Em outras palavras, um maior número de partidos e, em consequência, de candidatos, tal como observado em Juiz de Fora, acabou por afetar negativamente a capacidade cognitiva do cidadão.

Seguindo o raciocínio de Rennó, pode-se afirmar que no mercado eleitoral brasileiro a oferta excessiva, mais atrapalha do que ajuda o eleitor —quanto maior o número de partidos e, em consequência, maior o número de candidatos, mais confuso pode se tornar o cardápio de opções e menor a capacidade de diferenciação do eleitor, o que produziria um efeito negativo sobre o exercício da accountability vertical, ao menos no que se refere à sua dimensão eleitoral. Caberia ainda ressaltar que tal efeito se mostraria mais evidente quanto menos estável for o quadro de partidos no estado: uma coisa é o eleitor se ver diante de um número elevado de opções que se repetem eleição após eleição; outra, bem diferente, é ter que escolher entre muitas e diferentes opções a cada eleição. No primeiro caso se poderia pensar nos benefícios da competição; no segundo nos prejuízos da ausência de referências cognitivas.

⁹⁶ Olavo, por exemplo, ao analisar os sistemas subnacionais, apresenta a seguinte proposição: um sistema partidário será tanto mais competitivo, quanto maior for o número de partidos efetivos e quanto maior for a fragmentação das preferências eleitorais (LIMA JÚNIOR, 1983: p. 126)

Por fim, deve-se ressaltar aqui mais um ponto. Além do impacto da estruturação partidária como elemento facilitador da responsabilização nos termos até aqui descritos, outro aspecto pode ser ressaltado. Trata-se dos possíveis efeitos benéficos da estruturação partidária sobre o funcionamento do sistema político e, em especial, sobre a atuação dos partidos e deputados de oposição nas arenas eleitoral, parlamentar e judicial. Pode-se supor que sistemas mais estruturados criem condições políticas mais propícias à manutenção do deputado na oposição. Essa suposição se justifica, pois, em sistemas mais estruturados, a migração partidária e o apoio de deputados oposicionistas ao governo podem ter seus custos políticos aumentados. Ou, de igual modo, ficar na oposição pode, em sistemas mais estruturados, ser menos custoso para o parlamentar, na medida em que os partidos estruturam o sistema político e, em certa medida, são organizações mais robustas e detêm recursos institucionais importantes para serem utilizados por seus membros. Na próxima condição *Grau de governismo e alternância política* voltaremos ao tema.

CONDIÇÃO 2 – GRAU DE GOVERNISMO E ALTERNÂNCIA POLÍTICA

Abrucio cunhou o termo *ultrapresidencialismo estadual* para designar o controle irrestrito que os governadores exerciam dentro de seus respectivos estados⁹⁷. Para o autor, “o Poder Executivo e, mais especificamente o governador, era um centro político incontestável no processo de governo, por meio do controle dos outros poderes e de toda a dinâmica da política estadual” (ABRUCIO, 2002: p. 111). Nestes termos, o ultrapresidencialismo teria as seguintes características básicas: a) controle do processo decisório em toda a sua extensão exercido pelo Executivo; b) ausência de mecanismos de *checks and balances*; c) governador situado no centro das decisões do governo, de forma a neutralizar os elementos de dispersão de poderes encontrados no “correlato” âmbito federal (p.23)

Ao descrever o sistema político estadual Abrucio destaca as bases do poder dos governadores. Segundo ele, os governadores baseavam seu poder a) nos recursos políticos e financeiros disponíveis; b) no sistema eleitoral vigente; c) na fragilidade institucional das Assembleias; d) na baixa visibilidade política dos governos estaduais; e

97 Para ele, apenas três estados eram exceção à regra do situacionismo: Pernambuco, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, em virtude de uma acirrada disputa entre as elites locais (ABRUCIO, 2002: p.118).

e) na neutralização dos órgãos fiscalizadores. Ainda segundo Abrucio haveria uma espécie de *pacto homologatório* onde o Executivo, por meio do controle de recursos públicos e da fragmentação da base de apoio parlamentar, cooptaria em bases individualistas os deputados. Ademais, os sistemas políticos estaduais careceriam de sistemas efetivos de controle, já que os órgãos de fiscalização estariam neutralizados, haveria baixa visibilidade política e os deputados estariam todos propensos ao governismo, o que enfraqueceria e, no limite, acabaria com qualquer atuação da oposição.

Atualmente, podemos identificar padrões distintos de competição e alternância política, bem como de relação entre Executivo e Legislativo nos estados brasileiros, não se podendo falar no predomínio do ultrapresidencialismo estadual, ao menos no grau descrito por Abrucio.

Seja como for, propomos aqui uma série de indicadores que reagrupamos em alguns conjuntos, obedecendo a diferentes perspectivas para uma identificação apurada do grau de alternância política e governismo nos estados. Supõe-se que estados com maior alternância política e baixo grau de governismo apresentem-se como sistemas com melhores condições para o exercício da accountability. A seguir são apresentados os indicadores.

- Número de mandatos da mesma coalizão governativa
- Existência de governadores eleitos fora dos grupos tradicionais
- Existência de alternância ideológica no Executivo estadual

Esses primeiros três indicadores procuram aferir, a partir da análise das eleições para governador, qual é o grau de alternância política efetiva no âmbito do Poder Executivo Estadual ao longo de uma série histórica. Se existir uma hegemonia duradoura de determinado grupo político, maiores serão as chances de que os mecanismos de accountability sejam neutralizados. Desde 1982 os estados brasileiros realizaram sete eleições para o Executivo. Trata-se, portanto, de identificar os principais protagonistas destas disputas. Analisar quais foram e são os partidos pertencentes às coalizões governativas e desafiantes, bem como seu perfil ideológico. A identificação de grupos claramente hegemônicos, em situações de não alternância ou onde as modificações na

composição do bloco vencedor sejam marginais, apontaria para subsistemas estaduais menos afeitos ao exercício da accountability.

- Porcentagem da população do Estado cujas cidades são governadas por partidos de oposição ao governador

As cidades, especialmente as capitais e cidades maiores, são um poderoso instrumento de promoção da reputação de partidos ou de políticos, podendo exercer um papel de demonstração perante a população. Em outras palavras, o sucesso eleitoral num vasto contingente do eleitorado do estado, acompanhado de alta aprovação dessas administrações, sugere um aumento da viabilidade eleitoral das forças oposicionistas, o que pode fortalecer a opção da oposição em fiscalizar o governo e, principalmente, aumentar a viabilidade eleitoral futura das forças oposicionistas. Ademais, administrar uma grande quantidade de cidades, ou ainda, cidades populosas, confere ao partido ou ao grupo oposicionista um conjunto de recursos importantes da disputa política. Refiro-me, por exemplo, a cargos, políticas e recursos financeiros que podem ser disponibilizados e que, certamente, podem impactar na força política da oposição.

- Número de vezes em que a eleição é decidida no segundo turno
- Número efetivo de candidatos a governador
- Diferença na votação entre o primeiro e o segundo colocado
- Distância ideológica entre o primeiro e o segundo colocado

Na mesma linha, a existência de segundo turno e de um maior número efetivo de candidatos a governador demonstra uma maior importância das oposições e um maior grau de competição política, com impacto sobre as estratégias e a capacidade da oposição. Este quadro pode, a depender da distância ideológica e do grau de acirramento da competição eleitoral (medida aqui pela distância entre o primeiro e o segundo colocado), apresentar níveis ainda mais elevados de competição política, na medida em que a distância ideológica e a força político-eleitoral da oposição podem dificultar alianças entre os principais grupos competidores.

- Tamanho da coalizão governativa na Assembleia

Em complemento a isto, na arena legislativa, um importante indicador se refere ao tamanho da coalizão governativa na Assembleia que, em interação com a organização legislativa⁹⁸, pode ter um importante impacto na capacidade de exercício da accountability.

De um modo geral, os indicadores elencados estão ligados à força política da oposição, seja no plano legislativo, seja no plano eleitoral, seja ainda no plano das administrações municipais. A literatura tem afirmado a importância da oposição para a democracia representativa. A oposição pode contribuir, de forma auto-interessada, para informar o cidadão das ações e políticas do Executivo e das demais forças políticas na arena legislativa. Entretanto, deve-se ressaltar que as oposições podem atuar de diferentes formas e a partir de diferentes estratégias e táticas com vistas a melhorar sua performance. A melhor opção das oposições irá depender de um cálculo feito a partir das opções políticas presentes no caso concreto. É possível vencer as próximas eleições? Vale a pena fazer uma oposição sistemática ao governo, procurando, no limite, inviabilizar sua atuação, ou é melhor negociar em torno de políticas? É possível viabilizar outra agenda legislativa? Vale a pena fazer parte da coalizão governista? Tudo isto depende das reais alternativas, a partir da análise de variáveis relacionadas aos recursos institucionais, aos recursos políticos, ao contexto e à sofisticação do cálculo dos atores envolvidos. Seja como for, contextos políticos marcados por menores graus de governismo, maior alternância e competição política serão condizentes com uma atuação mais efetiva da oposição (no sentido de alterar a agenda governista e/ou de apresentar alternativas ao eleitorado) e podem, em última análise, contribuir para o aumento da fiscalização dos atos dos representantes, tanto na relação com o Executivo, quanto com relação aos demais representantes do Parlamento⁹⁹.

⁹⁸ É inevitável (e desejável) que a análise do impacto das variáveis e respectivos indicadores interajam. Assim, a capacidade da oposição em fiscalizar o Poder Executivo está diretamente relacionada tanto ao tamanho da oposição quanto à dispersão de poderes na arena legislativa. Ou seja, num estado a oposição pode ser grande, mas pode não ter recursos institucionais disponíveis devido a um Legislativo centralizado e uma situação coesa. Em outro, a oposição pode ser grande e, com recursos institucionais adequados, terá um potencial muito maior de exercer a accountability horizontal de forma mais efetiva.

⁹⁹ A oposição, nunca é demais lembrar, pode atuar em diferentes arenas, jogando jogos iterativos capazes de aumentar sua capacidade de fiscalização e a exposição dos atos do governo, fazendo uso de estratégias variadas, com objetivos igualmente diversos (INÁCIO, 2008).

CONDIÇÃO 3 – GRAU DE CONCENTRAÇÃO/DISPERSÃO DE PODERES, RECURSOS E DIREITOS NO INTERIOR DO PODER LEGISLATIVO

A organização legislativa vem sendo apontada como uma dimensão crucial para a análise do processo decisório e da relação entre Executivo e Legislativo. No capítulo anterior, mostramos como um de seus aspectos – a centralização de poderes de agenda e de veto – é a variável decisiva para entendermos o que acontece na Câmara dos Deputados. Discutimos também o seu impacto no exercício da accountability e identificamos que a concentração de poderes impacta negativamente a capacidade do Legislativo em fiscalizar o Executivo e fornecer informações confiáveis para o cidadão, com repercussões, inclusive, na capacidade de exercício da accountability.

Em vista disto, torna-se também fundamental analisar os direitos e recursos atribuídos aos diferentes atores políticos nas organizações legislativas estaduais. Deste modo, o grau de dispersão de poderes presente em cada Assembleia emerge como variável importante na análise do impacto da organização legislativa no exercício da accountability. Trata-se, assim, de analisar os critérios utilizados para a distribuição de direitos e recursos a cada um dos atores políticos no âmbito das casas legislativas.

Neste sentido, uma primeira e crucial distinção a ser feita é entre critérios que privilegiam a posição da maioria e aqueles que levam em conta o peso das diversas legendas. Uma vez aceito que a oposição funciona como um agente capaz de fornecer informações aos cidadãos, o princípio da proporcionalidade torna-se decisivo para o exercício da accountability, pois propicia à(s) minoria(s) parlamentares posições estratégicas nas instâncias decisórias de acordo com sua expressão numérica. Ademais, cabe verificar se e em que extensão é institucionalmente reconhecida a condição de minoria ou, como lembra Inácio (2007), se ao bloco parlamentar inferior à maioria é reconhecido o direito de participação na Mesa Diretora, no Colégio de Líderes e nas comissões parlamentares ainda que não tenha direito a tais cargos pelas regras da proporcionalidade. Os indicadores a serem observados seriam:

- Critérios utilizados para a composição da Mesa Diretora
- Critérios utilizados para a distribuição das presidências das comissões entre os partidos.

- Reconhecimento da posição institucional da minoria parlamentar

Um segundo aspecto a ser ressaltado refere-se à existência ou não de um Colégio de Líderes. Tal instância, na experiência da Câmara dos Deputados, funciona como alternativa institucional para problemas de ação coletiva, atuando no processamento dos conflitos entre os partidos. Para além de um fórum de negociação entre os partidos, o Colégio pode funcionar ainda como um contraponto à influência da Mesa Diretora sobre a agenda legislativa¹⁰⁰. Importa, portanto, verificar:

- A existência do Colégio de Líderes
- As regras para sua composição e as formas de decisão adotadas
- A relação com a Mesa Diretora na definição da pauta dos trabalhos

O terceiro aspecto a ser verificado refere-se aos direitos parlamentares individuais e às exigências regimentais para iniciativas coletivas. Tais aspectos dos regimentos internos possibilitam maior grau de autonomia a cada legislador, mas também ampliam as possibilidades de atuação das minorias e da oposição. No que se refere aos direitos cabe destacar aqueles com maior incidência sobre o exercício da accountability: apresentação de emendas em plenário, requerimento de informações a membros do poder Executivo e proposta de audiência pública de comissão. Da mesma maneira, importa verificar o quorum exigido para iniciativas coletivas com impacto positivo sobre o processo de fiscalização, a saber: requerimentos de destaque para votação em separado e para votação nominal, apresentação de recurso contra decisões da mesa ou das comissões e proposição de Comissões Parlamentares de Inquérito (INÁCIO, 2007). De forma sintética trata-se de verificar:

- A extensão dos direitos parlamentares no interior do processo decisório;
- Os patamares de apoio exigidos para as iniciativas de caráter coletivo.

¹⁰⁰ Lembrando, como o faz Inácio (2007) que a Mesa Diretora carrega um viés majoritário: a concentração de poderes nas mãos do Presidente acaba diluindo o impacto da presença (proporcional) dos outros partidos no órgão.

CONDIÇÃO 4 – DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NAS ASSEMBLEIAS.

Entre os fatores que afetam positivamente a accountability encontra-se o desenvolvimento institucional das Assembleias. A ocorrência de incentivos para a especialização dos deputados, para a produção e disseminação de informações, bem como a existência de uma estrutura de apoio administrativo e legislativo contribuem para diminuir a assimetria informacional entre os poderes e para o exercício da função fiscalizatória por parte dos parlamentares.

O primeiro ponto a merecer o cuidado do analista é o funcionamento e qualidade de seu corpo de funcionários. É sabido que a fragilidade institucional das Assembleias prejudica o desenvolvimento dos trabalhos dos parlamentares e diminui a autonomia do Legislativo perante o Executivo. Ademais, casas legislativas nas quais exista um predomínio de funcionários comissionados face àqueles concursados e inseridos em uma carreira, ou onde os primeiros ocupem postos essenciais no organograma administrativo, certamente darão, com mais frequência, ensejo a práticas pouco transparentes. Esta seria, por exemplo, uma distinção a ser feita, no plano federal, entre a Câmara dos Deputados e o Senado. Ademais, e ainda que a relação não seja mecânica, a existência de um corpo técnico profissionalizado cria condições mais propícias para uma melhor capacitação dos servidores: a inexistência de um corpo técnico especializado diminui a capacidade dos deputados em analisarem as demandas do Executivo e contribui para manter em patamares elevados a assimetria informacional não só entre cidadãos e deputados, mas, principalmente, entre o Poder Executivo e Legislativo. Em consequência, a baixa profissionalização do corpo técnico e a existência de uma alta porcentagem de servidores comissionados podem diminuir a capacidade do Legislativo em cumprir sua missão de fiscalizar, debater e atuar como um centro de debates e reflexões políticas.

Assim, importa saber:

- O grau de profissionalização do corpo legislativo (porcentagem de servidores concursados frente ao conjunto do funcionalismo);
- Se existem, e existindo, se funcionam efetivamente, as assessorias legislativa, administrativa, jurídica e temática nas Casas Legislativas;

- Se existem e qual o desenvolvimento de programas de formação permanente ou/e Escolas do Legislativo;
- A taxa de rotatividade dos funcionários concursados.

Além disso, deve-se observar se as estruturas de assessoria são descentralizadas, ou seja, se se encontram disponíveis aos deputados individualmente e às comissões, e o grau de discricionariedade que elas detêm frente à Presidência da Casa, sobretudo na elaboração de pareceres, estudos técnicos e coleta e sistematização de dados.

As comissões, e em especial as de caráter permanente, são instrumento imprescindível para o aumento da qualidade do processo legislativo em todas as suas dimensões. Para diversos autores o sistema comissional é o principal indicador de desenvolvimento institucional de um órgão legislativo.

Ricci e Lemos ao analisarem a Comissão de Agricultura e Política Rural assim descreveram as funções atribuídas às comissões:

(...) “ao constituírem-se em grupos menores do que o plenário, as comissões favorecem o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos” (RICCI & LEMOS, 2004: p. 107).

Cumpra, portanto, analisar como funciona o sistema de comissões das Assembleias com o objetivo de verificar se sua organização interna incentiva a especialização dos deputados e a produção e disseminação das informações, não apenas para o conjunto dos legisladores, mas também para os diversos “públicos atentos.

Neste sentido, importa verificar:

- O número de comissões; em especial no que se refere ao número de secretarias existentes na administração estadual;
- O grau de especialização *versus* a existência de competências superpostas em cada comissão;
- A existência de estruturas auxiliares capazes de assessorar cada comissão;

- O número de deputados por comissão e o número de comissões em que é permitida a participação de cada deputado;
- A observância dos direitos de minoria no interior das comissões, em especial a possibilidade de apresentação de parecer em separado;
- O controle exercido pelas comissões sobre o trâmite das proposições a elas submetidas;
- O controle exercido pelas comissões sobre as proposições remetidas ao plenário.

CONDIÇÃO 5 – ABERTURA DO PODER LEGISLATIVO À SOCIEDADE CIVIL E EXISTÊNCIA DE ESPAÇOS DE INTERAÇÃO

A organização legislativa deve propiciar espaços adequados de interação entre representantes e representados que, obedecendo aos termos de nosso conceito de accountability, seja capaz de por meio de processos contínuos no tempo e por meio de uma estrutura institucional adequada, proporcionar uma participação mais efetiva dos cidadãos, além de graus adequados de informação e justificação dos atos dos representantes.

Neste sentido, os espaços de interação entre representantes e representados têm sido apontados como uma importante variável para a diminuição da assimetria informacional e para propiciar graus mais próximos de interação entre representantes e representados. Isto porque a criação de espaços de deliberação, debate e interação entre representantes e representados pode, dentro de uma estrutura institucionalizada e transparente, ser um instrumento valioso para a promoção da accountability horizontal e vertical.

Ademais, experiências importantes têm sido relatadas e demonstram a capacidade que espaços institucionalizados de participação e interação têm de afetar a distribuição de recursos, o poder de agenda e a capacidade de fiscalização das políticas e o comportamento dos parlamentares e do governo.

Selecionamos algumas condições que podem atuar favoravelmente no exercício da accountability. Vejamos cada um deles:

- Distribuição de direitos e recursos aos cidadãos e às instituições da sociedade civil.

Nas sociedades contemporâneas, é cada vez mais nítida a percepção de que participação institucionalizada e representação são aspectos complementares da democracia. Neste sentido, a distribuição de direitos e recursos aos cidadãos no interior das Casas Legislativas, longe de significar uma tentativa de “solapar” as bases do sistema representativo, vem mostrando-se instrumento necessário a maior interação entre representante e representado, com repercussões óbvias no fluxo de informações entre as partes. Se, como afirmam Manin, Przeworski e Stokes (2006), as eleições não são suficientes para tornar representativos os governos é preciso, entre outras coisas, criar mecanismos que aproximem os cidadãos e os políticos no interior do processo decisório. Neste sentido, é preciso verificar até que ponto as Assembleias institucionalizaram formas especificadas de atuação individual ou coletiva da sociedade¹⁰¹, destacando-se: a) o direito de iniciativa de lei, por meio de iniciativa popular ou por meio de mecanismos facilitadores como os previstos nas Comissões de Participação Popular; b) direito de peticionar, reclamar ou representar contra atos ou omissões de autoridades públicas.

- Existência de audiências públicas e similares.

As audiências e outros espaços similares vêm constituindo num dos principais mecanismos de aproximação entre a sociedade e as Casas Legislativas. Ao analisar a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Anastásia (2001) destacou este ponto defendendo que “a institucionalização da participação dos cidadãos na arena parlamentar e o incremento na circulação da informação entre os atores dela decorrentes produzem repercussões importantes na representação política, especialmente no que se refere à vocalização de preferências dos cidadãos na arena parlamentar e à operação dos mecanismos de accountability na arena eleitoral” (ANASTASIA, 2001: p.45). Trata-se

¹⁰¹ Boa parte dos direitos e recursos conferidos ao cidadão já existiam e eram garantidos por lei ou pela Constituição. Entretanto, os obstáculos eram extremamente elevados e não havia um tratamento adequado ao exercício desses direitos. Recentemente, as Casas Legislativas passaram a dar maior atenção à interação entre representantes e representados e garantir uma maior facilidade de acesso a esses recursos.

de instrumento propicio ao aumento da informação por parte dos representantes e dos representados e que está em acordo com a ideia de re-conexão da representação exposta no primeiro capítulo. Neste sentido, pode observar a) o número de audiências públicas; b) a capacidade de intervenção do cidadão no que se refere aos temas tratados (possibilidade de apresentação de projetos e emendas, intervenção nos debates etc.); c) os resultados decorrentes da realidade das audiências, seja no que se refere a possíveis modificações legislativas, seja no âmbito da fiscalização, da implementação de políticas públicas e na capacidade de mobilização e informação de cidadãos e entidades.

- Existência de TVs Assembleias.

Os canais institucionais de televisão disponibilizados por lei para os Legislativos vêm sendo cada vez mais usados. Congresso, Assembleias e mesmo Câmaras Municipais procuram, por meio de uma programação variada em alguns casos, informar o cidadão das atividades do Legislativo e seus parlamentares. Relatos dão conta de que o aumento do tempo de exposição dos parlamentares às lentes dos holofotes tem proporcionado modificações substanciais no comportamento dos parlamentares, ao menos enquanto estão sendo filmados. Debates mais intensos, aumento da assiduidade, discursos mais fortes, audiências públicas e trabalhos de comissão mais concorridos, enfim, uma série de modificações comportamentais tem sido constatada e necessitam ser verificadas e analisadas.

Seja como for, não se pode negar que as TVs Assembleias atuam como fator de valorização da atividade legislativa e, em certa medida, podem auxiliar na capacidade do cidadão se informar, interagir e, no limite, participar das atividades em andamento no Legislativo. No entanto, um aspecto tem sido pouco debatido quanto se fala a respeito do fortalecimento dos canais de comunicação estatais: quais seriam de fato as funções de um canal de televisão estatal gerenciado por uma Casa Legislativa? Os canais de comunicação oficiais cumprem o papel de informar ou fazer propaganda da atividade parlamentar? Trata-se de importante tema ainda pouco tratado por especialistas e pela opinião pública. Um recente acontecimento parece colocar em dúvida o funcionamento destes veículos, ao menos do modo que isto acontece atualmente: no dia 05 de agosto um grupo de populares ligados à Central Conlutas realizou uma mobilização no Senado. Ao entrarem nas galerias do Senado abriram faixas que exigiam a renúncia do

Presidente do Senado. Imediatamente, a TV Senado que estava ao vivo “saiu do ar” por mais de um minuto, voltando em seguida com outra programação, desta vez gravada. A manifestação sumiu. O problema é evidente e já foi relatado por especialistas americanos. O desenvolvimento e a complexificação dos trabalhos do Legislativo podem satisfazer os parlamentares, mas nem sempre os cidadãos. É necessário, portanto, pensar o uso das TVs Assembleias sob o prisma da informação, garantindo a diversidade de opiniões e, sobretudo, garantindo o uso proporcional do tempo entre os diferentes grupos presentes na Casa Legislativa. Ademais, pode-se pensar na implantação de *ombudsmans* que teriam a função de avaliar os trabalhos realizados pelas TVs Assembleias.

- Grau de informatização das Assembleias.

Os especialistas em diferentes áreas vêm analisando o impacto da internet na política. Como é notório, a internet vem ganhando cada vez mais adeptos, garantindo ao Brasil um lugar no topo dos países em que há maior acesso ao serviço. Trata-se de fenômeno novo e multidimensional, com impactos importantes na forma de se comunicar, no custo da informação e na relação entre cidadãos e representados.

As Casas Legislativas brasileiras vêm fazendo uso da internet em graus e formas variadas. Corgozinho (2003) a utilização de web sites em Câmaras Municipais, procurando identificar graus diferenciados de informatização dos sites. Outros autores analisaram o nível de informação disponível nos sites das Assembleias Legislativas, procurando avaliar por meio de uma série de indicadores quais seriam os graus e natureza das informações disponibilizadas em cada um dos sites (MELLO, COHEN & OLIVEIRA, 2003).

Muito embora a pesquisa sobre o assunto seja ainda muito incipiente, parece correto afirmar que a utilização de ferramentas de tecnologia da informação pode propiciar uma diminuição na assimetria informacional entre representantes e representados. Em trabalho recente (BRAGA, 2007), por meio da análise de *web sites* das Câmaras dos Deputados e do Senado dos países da América do Sul, procurou analisar o impacto da internet sobre as instituições representativas. Para ele:

“os legislativos sul-americanos apresentam níveis razoavelmente elevados de informatização, propiciando ao pesquisador e ao cidadão médio inúmeros

recursos para o conhecimento de seu processo legislativo e de governo. Nota-se, assim, um significativo esforço no sentido dos órgãos parlamentares de vários países de disponibilizarem informações para os cidadãos e ao pesquisador, processo que consideramos ser simultâneo ao de consolidação das democracias parlamentares nessa região, o que nos leva a antever um cenário futuro bastante diverso daqueles que prevêem um espraio de "democracias delegativas" pelo continente. Ao contrário, o que se percebe é uma busca consistente de maior transparência do funcionamento dos órgãos parlamentares e do comportamento dos políticos sulamericanos, e as TICs são um instrumento auxiliar de fundamental importância nesse processo". (P.32)

Neste sentido, é importante observarmos os graus de informatização das Assembleias, analisando, sobretudo, a natureza e abrangência das informações disponibilizadas e se os sites atuam como veículo de informação e transparência da atuação das Casas Legislativas, em especial no que se refere ao comportamento dos parlamentares.

- Procedimentos regimentais.

Arnold (1990) identifica duas diferentes estratégias utilizadas pelos líderes para "encobrir" a responsabilidade individual dos deputados decorrentes de uma determinada decisão impopular: delegação e segredo (votação secreta, reunião fechada etc.). A adoção destas estratégias desconstituiria o nexos causal entre a decisão tomada pelo deputado e as consequências decorrentes deste ato. Desta forma, o eleitor, mesmo o eleitor atento, não seria capaz de estabelecer de forma correta o nexos causal entre o resultado e a decisão tomada. Trata-se, portanto, de analisar em que medida e em que condições são utilizados o voto secreto, ou mesmo o simbólico em detrimento da votação nominal e quais seriam as regras previstas no regimento e na Constituição Estadual com vistas a essas questões.

CONDIÇÃO 6 – AUTONOMIA SOCIETAL, PLURALISMO E TRADIÇÕES CÍVICAS

O desempenho satisfatório das instituições democráticas ainda é cercado de perguntas. Putnam e seus colaboradores em trabalho seminal procuraram responder quais seriam as condições necessárias para criar instituições fortes, responsáveis e eficazes (PUTNAM, 2002: p.22). Na melhor tradição republicana, e distando-se de certa forma do cerne da

análise desta dissertação¹⁰², o autor defende que nas regiões “onde há muitas associações cívicas, muitos leitores de jornais, muitos eleitores politizados e menos clientelismo parecem contar com governos mais eficientes”. (p.113).

Seguindo a trilha de Putnam torna-se necessário analisar o impacto do contexto político e social sobre o exercício da accountability. A suposição aqui assumida é de que a existência de práticas democráticas, múltiplas fontes de informação, graus elevados de associativismo e confiança recíprocos podem aumentar a capacidade crítica dos cidadãos e contribuir decisivamente para diminuir a assimetria informacional e aumentar a capacidade cognitiva dos cidadãos, com repercussões importantes para a accountability.

Neste sentido, identificamos alguns indicadores que denotam uma maior autonomia e pluralismo da sociedade, bem com a existência de graus tradições cívicas capazes de contribuir para o exercício da accountability.

- Grau de dinamismo da sociedade civil (associativismo, indicadores de participação, etc.

As práticas associativas podem gerar hábitos de cooperação e solidariedade e servir como importante caixa de ressonância de informações e mobilização por demandas políticas e sociais. Ou seja, indicadores mais robustos de participação e associativismo aumentam o grau de informação a respeito das coisas públicas e a capacidade do cidadão em avaliar o representante e a política pública em implementação.

- O percentual de pessoas que lêem jornais e revistas semanais.

O aumento no número de pessoas que lêem jornais e revistas regularmente não apenas significa maior acesso a informações, como também pode resultar em um aumento no grau de sofisticação política (CASTRO, 2004) de parcela da cidadania, ou seja, em um maior número de cidadãos capazes de filtrar e analisar a informação disponível. Ainda que a leitura de jornais e revistas, por si só, não implique em maior participação política,

¹⁰² Digo distante porque, na verdade, nossa análise está centrada na formatação de instituições adequadas ao contexto político e social. Putnam aborda essas preocupações, mas centra-se, sobretudo, no impacto da “comunidade cívica” no desempenho das instituições democráticas.

ela ajuda a criar um ambiente mais adequado para o monitoramento do representante e do governo e, em consequência, condições mais favoráveis ao exercício da accountability.

- Existência de fontes alternativas de informação.

O cidadão que depende de uma só, ou de poucas fontes de informação, pode ver-se em situações nas quais é induzido a analisar o processo político e seus resultados sob a ótica de determinados interesses políticos e/ou econômicos. Em tal situação, não apenas mantém-se a situação de assimetria, como também é introduzido um viés no processo de controle dos representantes. Nos termos propostos por Manin, Przeworski & Stokes, a “prestação de contas não é suficiente para induzir a representação quando os eleitores têm informações incompletas” (MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006: P.125).

Para um exercício comparativo entre os estados brasileiros, este é um ponto essencial, uma vez que, como é sabido, são comuns situações de quase monopólio, nas quais os meios de comunicação, tais como TV e Rádio, encontram-se sob o controle dos grupos dominantes locais, como atestam os conhecidos exemplos da Bahia e do Maranhão.

- O percentual de confiança da população nas instituições políticas;
- O percentual de confiança da oposição legislativa nas instituições políticas.

Alguns estudos (PNUD, 2004) têm apontado a confiança dos cidadãos nas instituições políticas como um elemento importante para a qualidade das democracias. Ainda que não se deva estender o raciocínio ao ponto de vincular de forma mecânica o sentimento dos cidadãos à sobrevivência dos regimes democráticos, faz sentido supor que os indivíduos só irão ativar os mecanismos de accountability e estarão propensos a participar se, minimamente, confiarem nas instituições políticas. Ou, de outro modo, níveis muito baixos de confiança podem impactar negativamente nas condições para o exercício da accountability. O mesmo vale para a oposição que, em caso de desconfiança, pode apelar para a “voz das ruas” e terminar contribuindo para o desgaste institucional. Deste modo, entendemos que quanto maior o grau de confiança do

cidadão e da oposição parlamentar nas instituições políticas, maior será a capacidade de accountability do sistema.

Seja como for, o que importa destacar é que uma sociedade mais pujante produzirá mais informações de baixos custos para os cidadãos, o que diminuirá a assimetria informacional e ampliará a capacidade de exercício da accountability. No entanto, uma questão importante se refere à qualidade e confiabilidade das informações, o que passa, dentre outras questões, pela pluralidade e autonomia da sociedade civil e da capacidade cognitiva do cidadão em receber, processar, selecionar e estabelecer juízos próprios a respeito dos mais variados temas.

CONDIÇÃO 7 – CAPACIDADE DE ATUAÇÃO E AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Os mecanismos de accountability horizontal são vitais para o funcionamento da democracia. O desempenho institucional e o grau de autonomia variam consideravelmente entre as instituições, sobretudo, no que se refere aos estados brasileiros.

Vimos, no capítulo anterior, como a autonomia do Tribunal de Contas do Estado pode ser solapada a partir de um grau baixo de alternância política. Trata-se de um problema relativo ao modo de escolha dos conselheiros que impacta diretamente na atuação e na autonomia dos conselheiros. Sendo assim, propomos dois indicadores para avaliar o grau de independência político-partidária dos conselheiros:

- O percentual de conselheiros sem filiação partidária anterior;
- O percentual de conselheiros que não ocuparam cargos comissionados nas administrações públicas.

Esperamos, entretanto, que o número de conselheiro com filiações partidárias ou, pelo menos, com notórias vinculações com determinados grupos políticos regionais, seja extremamente elevado. Assim, propomos avaliar o grau de pluralidade interna dos tribunais de contas, isto é, auferir a existência de diferentes forças políticas, no âmbito do Tribunal.

- O percentual de conselheiros vinculados a grupos políticos diferentes

Pode-se ainda analisar o grau de independência dos servidores lotados nos Tribunais face aos conselheiros. A aposta aqui é no sentido de que a estabilidade funcional poderia estabelecer certos limites a eventuais arbitrariedades. Ademais, servidores concursados podem, em determinadas condições, propiciar graus mais elevados de especialização, em razão da baixa rotatividade. Cabe, portanto, verificar:

- O percentual de funcionários concursados nos Tribunais de Contas estaduais.

Quanto ao Poder Judiciário e ao Ministério Público muito pouco ainda se sabe a respeito de sua relação com a política. Tem-se entendido que o grau de autonomia é bastante apreciável, tendo em vista a forma de acesso via concurso público, ao menos no que se refere à primeira instância, a autonomia funcional e as garantias constitucionais estabelecidas às duas categorias e poderes¹⁰³.

Finalmente, é preciso considerar que, em que pese o incremento da capacidade de atuação do Ministério Público como resultado da Constituição de 1988, os promotores não estão presentes em todas as comarcas dos Estados.

Deste modo, deve-se identificar a taxa de cobertura presente em cada estado, por meio do número de promotores por habitante:

- Número de promotores públicos por habitantes

¹⁰³ Entretanto, ainda não foram estudados apropriadamente os vínculos entre Desembargadores e Procuradores de Justiça e os chefes do Poder Executivo Estadual. Trata-se de importante medida uma vez que, na segunda instância, os critérios de acesso se dão, também, por meio de indicação do governador, através do quinto constitucional (no caso de juízes). Ademais, o chefe da procuradoria de justiça é escolhido pelo governador, ainda que por indicação de lista por parte da corporação

CONCLUSÃO

Inicialmente, o resultado final desta dissertação seria produzir um instrumental capaz de classificar os estados brasileiros, tendo em vista as condições favoráveis identificadas para o exercício da accountability. Em razão do tempo, das dificuldades próprias da complexidade do tema e, é claro, das limitações pessoais deste autor, não foi possível completar integralmente esta empreitada. No entanto, deve-se destacar que não só é possível, como altamente desejável, classificar os estados brasileiros, a partir das condições e indicadores selecionados e, quem sabe, a partir de novas condições capazes de complementar o trabalho realizado. Segundo, podem-se ser investigadas, por meio da comparação das condições favoráveis aqui estabelecidas, as diferenças no desenho institucional de cada Assembleia Legislativa e em contextos políticos igualmente diversos. Além disso, fazendo-se uso de uma série histórica ampla podem-se analisar de forma comparada as modificações institucionais ou mesmo no contexto político, econômico e social dos estados, com o objetivo de avaliar como determinadas modificações impactam no exercício da accountability

Deve-se destacar ainda um ponto extremamente importante identificado na literatura e brevemente abordado neste trabalho referente ao resultado da interação entre as diferentes condições e instituições, o que alerta para a necessidade de se chegar a um esquema analítico muito mais amplo do que a simples soma ou subtração das condições identificadas nesta dissertação. Neste sentido, a construção de uma tipologia a partir das condições favoráveis e de seus respectivos indicadores é tarefa extremamente complexa e de difícil operacionalização. A tentativa aqui levada a efeito constitui-se em um primeiro e necessário passo para se tentar chegar a uma tipologia classificatória dos estados brasileiros e suas Casas Legislativas no que se refere ao exercício da accountability.

Por fim, deve-se ressaltar que o desafio de ordem institucional e política está em promover condições favoráveis para a accountability, a partir de modificações institucionais, ainda que pontuais. Num tempo em que muitos continuam a falar em profundas reformas nas instituições brasileiras duas questões são fundamentais. Em primeiro lugar, trata-se de perceber que a atual robustez da democracia brasileira pode ser apontada como um indicador de que não precisamos de reformas políticas

profundas, e cujos resultados seriam incertos. Segundo, precisamos exercer nossa criatividade institucional, ainda que temperada com doses de prudência. Conforme alertam Manin, Przeworski e Stokes:

“Todas as democracias que emergiram desde o final do século XVIII, incluindo as mais recentes, apenas combinaram em diferentes formas, frequentemente peça por peça, as instituições preexistentes. Há, portanto, muito espaço para a criatividade institucional” (MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006: p.134).

Neste sentido, ainda há muito que se fazer no sentido de aumentar a qualidade da democracia, especialmente no que se refere aos atributos da accountability e da representação. No âmbito do sistema político subnacional alguns pontos parecem cruciais:

a) Fortalecimento institucional das Assembleias Legislativas

As Casas Legislativas podem desempenhar um papel ainda mais relevante no que se refere ao exercício da accountability nas suas dimensões horizontal e vertical. Importa, assim, importa dotá-las de um desenho institucional que aumente seu poder de agenda *vis a vis* o Executivo, amplie sua capacidade fiscalizadora, reforce os poderes e prerrogativas das comissões, dote as oposições de maiores recursos institucionais e propicie espaços efetivos de interlocução entre representantes e cidadãos.

Neste sentido, a presente dissertação apontou para a necessidade de uma maior dispersão de poderes no interior do Legislativo, da ampliação e efetivação de espaços de interlocução e deliberação entre representantes e representados e num maior desenvolvimento profissional das áreas técnicas do Legislativo.

b) Profissionalização e autonomia dos Tribunais de Contas e do Judiciário

As constantes denúncias contra magistrados, promotores e conselheiros de Tribunais de Contas mostram a necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre o tema. É necessário que os instrumentos de accountability estaduais sejam revigorados, especialmente no que se refere ao Tribunal de Contas. Para isto, é necessário modificações na forma de ingresso dos conselheiros. A melhor solução talvez seja dotar

os tribunais de um quadro mais técnico, estabelecendo o concurso público como forma de acesso ao cargo de conselheiros e aos servidores públicos de um modo geral. Ainda que tal medida não garanta insulamento do Tribunal em face de injunções políticas ela tende a aumentar o grau de autonomia do Tribunal frente ao Executivo.

De toda forma, trata-se de importante tema a ser objeto de pesquisas futuras. O problema central é analisar quem e como se controla os próprios órgãos de controle. Neste sentido, algumas experiências embrionárias foram iniciadas com a criação do Conselho Nacional de Justiça. Entretanto, não se sabe ainda em que medida isto será capaz de atuar no sentido de controle e transparência administrativa dos atos do Poder Judiciário em todos os níveis e, de outro modo, quais seriam os efeitos colaterais deste controle, em face da concentração de poderes e competências agora disponíveis à cúpula do Poder Judiciário Brasileiro.

c) Pluralismo de informação

Conforme se sublinhou ao longo desta dissertação, a pluralidade de informações é uma questão central na construção de um sistema efetivamente accountable. Neste sentido, não basta apenas termos a garantia de liberdade de pensamento e de expressão, sendo necessária a criação de pólos autônomos de produção, sistematização e acesso às políticas públicas e as informações de toda ordem. Não se trata aqui da defesa de criação de estruturas estatais ou controle estatal que parecem apenas mudar o problema de mãos (saímos do controle do poder privado e transfere-se para o governo de plantão). Trata-se na verdade de incentivar espaços de produção de informação, sejam instituições privadas ou públicas de pesquisa, centros de cultura e toda sorte de instituições independentes. Para ficar mais claro, cumpre lembrar um exemplo da Costa Rica, onde o Conselho das Universidades Nacionais e o Gabinete do Ombudsman elaboram um documento, denominado “Estado de la Nacion”, com vistas a avaliar a situação do país e, com isto, fomentar a discussão a respeito das políticas públicas por parte de toda a sociedade. Trata-se de iniciativa absolutamente independente e que se revela um canal de discussão contínuo das questões públicas.

Além disso, torna-se necessário uma revisão nos mecanismos de concessão de rádios e televisões, modificando-se os critérios de concessões a partir de princípios republicanos

e, com vistas, a aumentar a pluralidade de fontes de informação (rádios e televisões comunitárias, universitárias, por exemplo).

d) Construção de uma rede de accountability

Uma institucionalidade apropriada para o exercício da accountability necessita de uma rede de instituições capaz de tornar potencialmente o sistema mais accountable, com a participação de instituições independentes do estado e do governo. Neste sentido, a sociedade organizada e as instituições híbridas em interação com os diferentes mecanismos de check and balances emergem como variável fundamental.

Na verdade, conforme discutido nos capítulos anteriores, o trabalho em rede das instituições da sociedade em interação com os mecanismos de accountability horizontal apontam para uma retroalimentação entre accountability horizontal e vertical ainda não completamente estudada. Em outras palavras, pode-se dizer que a accountability vertical impacta o exercício da accountability horizontal e vice-versa. Trata-se de um importante ponto a ser objeto de pesquisas futuras. Ao que parece, uma estrutura institucional em que a accountability horizontal funcione de forma efetiva pode, em determinadas condições, propiciar um aumento da capacidade dos cidadãos monitorarem e punirem politicamente seus representantes. Neste sentido, os instrumentos de *checks and balances* não só exerceriam um papel de limitação do poder político, mas também seriam capazes de dotar o cidadão de informações que, em última análise, ampliariam a capacidade de avaliar determinada política ou político. Igualmente, de outro modo, são os cidadãos e as instituições não-estatais que alimentam as agências fiscalizadoras, o Legislativo e o Judiciário com informações, demandas e denúncias a respeito de condutas ilícitas e/ou inadequadas de determinado representante. Neste caso, é o cidadão (valendo-se de interesses pessoais, coletivos, corporativos ou altruístas) que consegue por meio de instrumentos políticos e/ou jurídicos garantir a proteção do interesse público e influenciar a agenda política de determinada sociedade. Para isto, pode se utilizar de uma série de instrumentos e garantidas constitucionais do que chamamos de *sistema constitucional accountable*.

e) Conjugar eleições com outros tipos de accountability vertical

Eleições não bastam. É importante a criação e a efetivação de outros instrumentos que, em interação com a eleição e o processo eleitoral, possam garantir o controle do estado e do representante no trato da coisa pública e na implementação de políticas públicas adequadas aos interesses dos cidadãos. Assim, o comentário abaixo não poderia ser mais apropriado.

“Governments make thousands of decisions that affect individual welfare; citizens have only one instrument to control these decisions: the vote One cannot control a thousand targets with one instrument.” (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 1999: 50).

Para finalizar, em tempos de metáforas futebolísticas, talvez o mais adequado seja a adoção de uma conhecida anedota dos gramados: dizem que uma disputa de pênalti deveria ser batida pelos presidentes dos clubes tal a sua importância. Da mesma forma, a democracia é importante demais para ser decidida apenas com um pênalti e um batedor. Precisamos dos 90 minutos, um bom time, regras claras e torcida. Ou melhor, na verdade, precisamos de um campeonato de pontos corridos, com alguns times e regras claras e inteligíveis. Pode ser menos emocionante, mas é mais justo e, em regra, o melhor vence. E no ano que vem começa tudo de novo.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. Rio de Janeiro, **Dados**, vol. 31, no. 1, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2ª. Ed. São Paulo, Hucitec, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz & PÓ, Marcos Vinicius. “Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças”. **Rev. Adm. Pública**, vol.40, no. 4, 2006.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. “O estado no Brasil Contemporâneo. Um passeio pela história” in **A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21**. MELO, Carlos Melo & SAÉZ, Manuel Alcántara (orgs.) 2007.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM, Neto & SANTOS, Fabiano. “A produção legislativa do Congresso: Entre a Paróquia e a Nação”. In Vianna, Luiz Werneck **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte. Editora UFMG, Rio de Janeiro. IUPERJ, 2003.

ANASTASIA, Fátima & AVRITZER, Leonardo (orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Editora UFMG. Belo Horizonte. 2006.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo & SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. Editora UNESP/Korand-Adenauer-Stifung, 2004.

ANASTASIA, Fátima & MELO, Carlos Ranulfo. “Accountability, representação e estabilidade política no Brasil” in: ABRUCIO E LOUREIRO (orgs.), **O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC**. Ministério do Planejamento, 2002.

ANASTASIA, Fátima. “Transformando o legislativo: experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais” in: SANTOS, Fabiano (org). **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e congruência**. Rio de Janeiro, FGV, 2001.

ANASTASIA, Fátima. “Responsabilización por el Control Parlamentario”, in: CONSEJO CIENTÍFICO del CLAD (Coord.). **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. Buenos Aires, CLAD/EUDEBA, 2000.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do Trabalho**. São Paulo. Boitempo. 3a. Edição. 2000.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro. Revan. 2000.

AVRITZER, Leonardo. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”. **Opinião Pública**. 2008, vol.14, n.1.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, 2007, vol.50, no. 3.

AVRITZER, Leonardo & PEREIRA, Maria de Lourdes D. “Democracia, participação e instituições híbridas”. **Teoria & Sociedade**. UFMG. Belo Horizonte. 2005.

AVRITZER, Leonardo. “Teoria Democrática e Deliberação Pública”. **Lua Nova**, no. 49, 2000.

BRAGA, Sérgio Soares. “Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul”. **Opinião Pública**. 2007, vol.13, n.1.

CAMARGO, Thiago de Azevedo. “Os anos FHC, federalismo fiscal e o ajuste fiscal nas contas públicas dos estados” disponível in www.cultiva.org.br, 2004.

CAMARGO & NUNES. Percepção parlamentar e subsistemas partidários. Workshop Internacional Legislativos Estaduais em Perspectiva Comparada. Belo Horizonte. UFMG, 02 de junho de 2009.

CAMARGO, Thiago de Azevedo & RICCI, R. **Reflexões sobre o sindicalismo**. Brasília, Instituto Cultiva/Unafisco Sindical. 2005.

CANOTILHO, J.J. Gomes: MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra, 1991.

CAREY, John & SHUGART, Matthew. **Presidents and Assemblies**. Cambridge University Press, 1992.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Editora Revan, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo. Paz e Terra. 2000.

CARREIRÃO, Yan de Souza & KINZO, Maria D’Alva G. “Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002)”. **Dados**, 2004, vol.47.

CASTRO, M. M. M. **Determinantes do Comportamento Eleitoral: a centralidade da sofisticação política**. Tese de doutorado. Ano de Obtenção: 1994.

CHAUÍ, Marilena. **O sindicalismo hoje**. Palestra proferida no seminário “Sociedade, Cultura e Sindicato”, na Escola Sindical 7 de outubro. Belo Horizonte. 1993.

CHEIBUB, José Antônio & PRZEWORSKI, Adam. “Democracia, eleições e responsabilidade política”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 12, no. 35, São Paulo, 1997.

CORTEZ, Rafael de Paula. **Eleições majoritárias e entrada estratégica no sistema partidário eleitoral brasileiro**. Tese de doutoramento. USP. 2009

COX, Gary W. & MCCUBBINS, Mathew D. **The Legislative Leviathan. Party Government in House**. Berkeley, University of California Press, 1993.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Editora UNB, 2001.

DAHL, Robert. **Um prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1989.

DOUGLAS, Arnold. **The Logic of Congressional**. Yale University Press. New Haven & London. 1990.

DOWNS, 1999. Uma Teoria Econômica da Democracia. Editora Edusp. São Paulo. 1999.

FARIA, Carlos Aurélio. **Uma genealogia das Teorias e Modelos do Estado de Bem-Estar Social**. BIB, no. 46, 1998.

FEREIRA, D.; BATISTA, C. M. ; STABILE, M. . “A Evolução do Sistema Partidário Brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006”. **Opinião Pública**, v. 14. 2008

FEREJOHN, John. “Accountability and Authority: Toward a Political Theory of Electoral Accountability” in **Democracy, Accountability, and Representation**. Adam Przeworski, Susan Stokes and Bernard Manin (eds.), Cambridge University Press, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. “Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo”. **Dados**, 2005, vol.48, no. 4.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”. **Dados**, 2002, vol.45, no. 2.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. “Instituições e Política no Controle do Executivo”. **Dados**. 2001. Vol. 44. No. 4.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora FGV, 1999.

FIORINA, M. **Keystone Reconsidered in: DODD, L. C., OPPENHEIMER B.** Congress Reconsidered, 8 th ed. CQ Press. Pp. 159-179. 2005.

FLEISCHER, David V. (org.). **Os Partidos Políticos no Brasil** (vol.II), Cadernos da UNB. 1981.

- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. Textos de 'O Federalista'. In: WEFFORT, F. (Ed.) **Os clássicos da política**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2003.
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**. São Paulo. Editora Abril. 1985.
- HELD, David. **Modelos de democracia**. Paidéia. Belo Horizonte. 1987.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã* in **Os clássicos da Política**. WEFFORT, Francisco (org.), vol. 1. 2003.
- HOBBS, Thomas. **Diálogo entre um filósofo e um jurista**. Tradução de Maria Cristina Guimarães Cupertino. Editora Landy. 2001. (1666).
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. *Coleção Os Pensadores vol. XIV*. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1974
- HOBBSBAWN, Eric. **A Era dos Extremos: 1914-1991**. Companhia das Letras, 1995.
- HUBER, John D. e POWELL JR., G. Bingham. "Congruence between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy". **World Politics**, nº 46. 1994.
- INACIO, Magna. **O lugar das oposições na política subnacional**. Projeto de Pesquisa. 2008.
- INACIO, Magna (2007) in: MELO, Carlos Ranulfo & SÁEZ, Manuel Ancántara (orgs.). **A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21**. Editora UFMG.
- KENNY, Charles D. "Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts" in MAINWARING, Scott & WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford. 2003.
- KINZO, Maria D'Alva. "Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil". **Rev. bras. Ci. Soc.**, Fev 2005, vol.20.
- KINZO, Maria D'Alva G. **Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985**. **Rev. bras. Ci. Soc.**, Fev 2004, vol.19, no. 54.
- KINZO, Maria D'Alva. Bases sociais do recrutamento político no sistema partidário brasileiro. **Rev. bras. Ci. Soc.**, Out 2002, vol.17, no. 50.
- KINZO, Maria D'Alva G. "A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição". **São Paulo Perspectiva**, 2001, vol. 15, no. 4.
- KREHBIEL, Keith, **Information and legislative Organization**. University of Michigan Press. 1991
- LATINOBARÔMETRO, 1995-2002.

LAMOUNIER, Bolívar. “Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade”. Nova economia, **Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG**, v.2, n.2, 1999.

LAMOUNIER, Bolívar. “O modelo institucional dos anos 30 e a presente crise brasileira”. **Estud. Av.**, vol.6, n.14, pp. 39-57.1992.

LAMOUNIER, Bolívar **A Opção Parlamentarista**. São Paulo: IDESP; Ed. Sumaré, 1991.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P. e CASTELLO, Graziela. “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”. **Lua Nova**, no. 67, 2006.

LAVALLE, Adrián GURZA and ARAUJO, Cícero. “O futuro da representação: nota introdutória”. **Lua Nova**, 2006

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela. “Sociedade, representação e a dupla face da Accountability: cidade do México e São Paulo”. **Cad. CRH**, v. 21, n. 52, 2008.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia. Desempenho e padrões de governança em 36 países**. Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 2003.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **Instituições Políticas Democráticas. O Segredo da Legitimidade**. Editora Jorge Zahar Editor. 1997.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1946/1964**. Rio de Janeiro, Edições Graal. 1983.

LIMONGI, Fernando. “A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”. **Novos estudos. CEBRAP**, Nov 2006, no. 76.

LINZ, Juan. “Presidencialismo ou Parlamentarismo.: faz diferença?” In LAMOUNIER, b (org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo. Editora Sumaré, 1991.

LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo. (Org) **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**. Baltimore, Md.: Johns Hopkins, 1994.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Julio Fischer. São Paulo. Martins Fontes, 2005.

MAINWARING, Scott & ZOCO, Eburne. **Political Sequences and the stabilization of interparty completion.Electoral Volatility in Old and New Democracies**. Party Politic. Vol. 13, no. 2, 2007.

MAINWARING, Scott & TORCAL, Mariano. “Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização”. **Opinião Pública**, Out 2005, vol.11, no. 2.

MAINWARING, Scott & WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford. 2003.

MAINWARING, Scott. “Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil”. **Lua Nova**, 23/24. 1993. 2003.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul**. Mercado aberto e FGV. 2001.

MAINWARING, Scott and SCULLY, Timothy R. (eds) **Building Democratic Institutions: Party systems in Latin América**. Stanford, Stanford University Press.1995.

MAYHEW, David R. **Congress: The Electoral Connection New Connection**. New Haven, CT Yale University Press. 1974.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam and STOKES, Susan C. “Eleições e representação”. **Lua Nova**, no. 67, 2006.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam and STOKES, Susan C. **Democracy, accountability and representation**. New York: Cambridge University Press, 1999.

MAIN, BERNARD. **The principles of representative government**. Cambridge University Press. 1997.

MANIN, Bernard. “As metamorfoses do Governo Representativo”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, no. 29. 1995.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. “Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático”. **Rev. katálysis**. Vol. 10, 2007.

MELLO, S. A. DE; COHEN, F. B. R. F.; OLIVEIRA, P. P. **Avaliação de capital intelectual das páginas web das Assembleias Legislativas brasileiras**. Monografia (Especialização em Poder Legislativo). Belo Horizonte: PUC-MG, Instituto de Educação Continuada, 2003.

MELO, Carlos Ranulfo. (2009). “Partidos e deputados em doze estados brasileiros”. **Workshop Internacional Legislativos Estaduais em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte. UFMG, 03 de junho de 2009.

MELO, Carlos Ranulfo in **A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21**. MELO, Carlos Ranulfo & SÁEZ, Manuel Alcántara (orgs.). UFMG. Belo Horizonte. 2007.

MELO, Carlos Ranulfo. **Retirando as cadeiras do lugar. Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)**. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2004.

MELO, Carlos Ranulfo. **Presidencialismo, Sistema Partidário e Reforma Eleitoral no Brasil**. Texto apresentado na Internacional Conference Political Reform in Brazil in Comparative Perspective. Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro, 2002.

MELO, Marcus André. “O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática”. **Rev. bras. Ci. Soc.** 2007, vol.22, n.63.

MENEGUELLO, Rachel. **Percepções Públicas no Brasil**. 2006-2007. ALACIP. 2008. Costa Rica.

MIGUEL, Luís Felipe. “Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política”. **Rev. Sociol. Polit.**, n. 25, 2005.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Editora Universidade de Brasília. Brasília. 1980.

MOISES, José Álvaro e CARNEIRO, Gabriela Piquet. “Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil”. **Opinião Pública**, vol.14, n.1, pp. 1-42, 2008.

MOISES, José Álvaro. “A desconfiança nas instituições democráticas”. **Opinião Pública**, vol.11, n.1, pp. 33-63, 2005.

MOISES, José Álvaro. “Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira”. **Rev. Bras. Ci. Soc.** vol.23, n.66, 2008,

MORENO, Erika; CRISP, Brian & SHUGART, Matthew S. The accountability Deficit in Latin America in MAINWARING, Scott & WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford. 2003.

NICOLAU, Jairo. & POWER, Timothy J. **Instituições representativas no Brasil. Balanço e reforma**. Editora UFMG e IUPERJ. 2007.

NICOLAU, JAIRO. “O sistema eleitoral de Lista aberta no Brasil”. **Dados**. Rio de Janeiro. V. 49. 2006.

NICOLAU, Jairo. “Variações sobre a Reforma Eleitoral”. **Conjuntura Econômica**. Vol. 59, 2005.

NICOLAU, Jairo. “Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil”. **Dados**, vol. 45. no. 2. Rio de Janeiro, 2002.

NORRIS, P. “Introduction: the growth of critical citizens?”. In: NORRIS, P. (Ed.). **Critical citizens: global support for democratic government**. New York: Oxford University Press, 1999.

O'DONNELL, Guillermo. “Acerca de varias accountability y sus interrelaciones” in PERUZOTTI & SMULOVITZ. **Controlando La política. Ciudadanos y médios em las nuevas democracias latinoamericanas**. 2002.

O'DONNELL, Guilherme. "Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust" in **Democratic Accountability in Latin America**. MAINWARING, Scott & WELNA, Christopher. Oxford. 2003.

O'DONNELL, Guilherme. "Accountability horizontal e novas poliarquias". **Lua Nova**. No. 44, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. "A reforma do estado nos anos 90: lógica de mecanismos de controle". **Lua Nova**, no. 45. 1998.

PEREIRA, Carlos & RENNO, Lucio "O que é que o reeleito tem? O retorno. O esboço de uma Teoria da Reeleição no Brasil". **Rev. Econ. Polit.** Vol. 27, no. 4, 2007.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Rev. bras. Ci. Soc.** vol.15, n.43, pp. 45-67, 2000.

PERREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a Cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. ENAP. Editora 34. 1998.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 21ª. Edição. Editora Atlas. 2008.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. University of California Press. 1967.

PITKIN, Hanna Fenichel. "Representação: palavras, instituições e ideias". **Lua Nova**, no. 67. 2006.

PNUD, A democracia na América Latina – Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos disponível in www.pnud.org.br.2004.

POWELL, Bingham. **Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions**. Yale University Press. 2000.

POWER, Timothy J. & JAMISON, Giselle D. "Desconfiança política na América Latina". **Opin. Publica**. 2005, vol.11, n.1 pp. 64-93.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. Companhia das Letras. Tradução de Laura Teixeira Motta. 1991.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Relume Dumará. Tradução de Argelina Cheibub Figueiredo & Pedro Paulo Zahluth Bastos. 1995.

PRZEWORSKI, Adam. "El Estado y el ciudadano". **Revista Política y Gobierno**, vol. 5, 2. 1998.

PRZEWORSKI, Adam & MANIN, Bernard & STOKES, Susan C. **Democracy, accountability and representation**. New York: Cambridge University Press, 1999.

PUTNAM, Robert. D. **Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna.** Fundação Getúlio Vargas. 3ª. Edição. 2002.

RENNO, L. “O dilema do rico: número de candidatos, identificação partidária e accountability nas eleições de para a Câmara dos Deputados” in **Reforma Política – Lições da história recente.** Orgs. RENNO, L. R e G. SOARES, A. D, FGV. 2006.

RIBEIRO, Renato Janine. “Hobbes: o medo e a esperança” in **os Clássicos da Política.** VOL. 1. Editora Ática. 2003.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. “Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara de Deputados”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, p. 107-130, 2004.

RICCI, P.; PERES, P.; RENNO, L. **A variação da volatilidade eleitoral no Brasil: um teste com as explicações econômicas, políticas e sociais.** In: VI Encontro da ABCP, 2008. VI Encontro da ABCP

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Destino do Sindicalismo.** São Paulo. Edusp. 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social.* São Paulo, Editora Martins Fontes, 2006.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social; Ensaio sobre a origem das línguas.** Tradução de Lourdes Santos Machado. Introdução e notas de Paul Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. 1997.

SADEK, Maria Tereza. **Cidadania e Ministério Público. Justiça e Cidadania no Brasil.** Editora Sumaré. IDESP. São Paulo. 2000.

SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público e a Administração da Justiça no Brasil.** SP. Editora Sumaré. 1998.

SAMUELS, David. **Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil.** Cambridge University Press, 2003

SAMUELS, David. **Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil.** *Legislative Studies Quarterly*, XXV, 3, August 2000.

SANTOS, André Marenco. “Comparando legislativos: recrutamento parlamentar na Argentina, no Brasil, no Chile e no México”. **Teoria e Sociedade**, no. 11.2. UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano. “A reforma do Poder Legislativo no Brasil”. **Plenarium**, no. 1, 2004.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão.** Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano. (org). **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e congruência.** Rio de Janeiro, FGV, 2001.

SANTOS, André Marengo dos. “Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional”. **Dados**. 2006, vol.49, n.4.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O cálculo do conflito. Estabilidade e crise na política brasileira**. Editora UFMG. IUPERJ/UCAM. Rio de Janeiro. 2003.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da democracia revisitada**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Editora Ática. 1994.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar. 1982.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SCHEDLER, Andréas. “Conceptualizing accountability” in **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. SCHEDLER, Andréas DIAMOND, Larry, PLATTNER Marc. 1999.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional**. Malheiros Editores. 13ª. Edição, 1997.

SMULOVITZ, Catalina & PERUZZOTTI, Enrique. MAINWARING, Scott & WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford. 2003.

STROM, Kaare. “Delegation and Accountability in parliamentary democracies”. **European Journal of Political Research** 37. Holanda. 2000.

SOARES, G. A. D. (Org.); RENNO, L. R. (Org.) . **Reforma Política: Lições da História Recente**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SOUZA, Celina. “Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças”. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. de. “Reforma do Estado, descentralização e desigualdades”. **Lua Nova**, n. 48: Ideias e Debates, 1999.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa - Omega, 1976.

STARK, David e BRUSZT, Laszlo. **Rev. bras. Ci. Soc.** 1998, vol.13, n.36.

STEPAN, Alfred. “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do Demos”. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.
Urnbinatti 2006

URBINATI, Nadia. “O que torna a representação democrática?”. **Lua Nova**, 2006, no. 67, p.191-228.

VALLINDER, T. & TATE C. Neal. **The global expansion of judicial power**. New York University Press. 1995.

YOUNG, Íris Marion. “Representação política, identidade e minorias”. **Lua Nova**. 2006, no. 6.