

Participação política no sistema representativo democrático: uma reflexão sobre o processo de accountability

Juliana Jucene Sotero Dália*

Os anos 80 trouxeram um novo debate a respeito da democracia. A preocupação que havia em obter um consenso no que se refere ao conceito e funcionamento do regime democrático foi substituída pelos debates inerentes à transição democrática e os possíveis caminhos para sua sustentação e consolidação. E foi exatamente neste cenário que o conceito de accountability emergiu como um dos principais instrumentos de controle democrático.

O propósito deste texto é explorar alguns dos aspectos do processo de accountability nas democracias modernas. Mais especificamente, o meu objetivo neste trabalho é fazer uma reflexão acerca do conceito de accountability como monitoração da atividade dos governantes pela sociedade civil. Para isso, discutirei as principais derivações do tema, atualmente presentes nas principais agendas políticas, ou seja, a accountability horizontal e a vertical, levantando também alguns entraves encontrados para seu funcionamento.

Em uma segunda fase, estarei discutindo os impactos do processo de accountability no sistema eleitoral, enfatizando as atitudes dos governantes para se manter no poder e os recursos de accountability vertical postos à disposição do público-eleitor, principalmente os meios de comunicação, para que o controle da atividade política possa ser exercido através do voto consciente.

INTRODUÇÃO

Accountability democrática tem sido um dos temas frequentes nas discussões políticas contemporâneas, abrangendo estudiosos, policy-makers e cidadãos. Atualmente é comum empregar accountability ao enfatizar a atividade do administrador público em apresentar informações sobre sua gestão para a população, principalmente no sentido de prestar contas das suas atividades governamentais. Apesar de ser um conceito chave nas

ciências sociais, o seu significado varia extensamente de um autor para outro. Neste presente trabalho, o objetivo é apresentar uma breve síntese do conceito, relacionando diretamente accountability com participação política no governo representativo moderno.

A sociedade civil organizada desempenha hoje um papel democrático mais eficiente do que nos períodos anteriores. A forma de participação política foi consideravelmente ampliada, permitindo que valores como cooperação e comprometimento fossem ressaltados. Medidas de controle sobre os representantes políticos levaram cidadãos, organizações comunitárias, movimentos sociais e ONG's a desempenhar um papel fundamental no processo de tomada de decisão.

A sociedade civil agindo de forma consciente e organizada, vai em busca da garantia dos seus direitos como cidadãos, exigindo da administração pública a regularidade e eficiência dos seus atos. Além disso, funciona também como formadora de opiniões relativas a possíveis deficiências do Estado no exercício de sua atividade.

Por meio do processo de accountability, o cidadão que julgar ineficiente a gestão do administrador público tem o direito de demandar providências das instituições fiscalizadoras, para que informações sejam disponibilizadas e, se for o caso, ocorrer a devida punição. Os meios de comunicação funcionam como instrumento útil para que atores sociais possam intimar o governo a tornar claro o curso de suas ações.

"A delegação de autoridade para os cidadãos tem o potencial de expandir accountability no nível local à medida que estes contribuem para as decisões sobre formulação de políticas públicas e trabalham no interior de comitês de monitoramento, que constituem terceiras-partes na relação entre Estado e sociedade". (WAMPLER, 2005, p. 34).

Atualmente, os cidadãos possuem à sua disposição uma série de mecanismos legais e políticos que funcionam como medidas para exigir dos seus governantes uma representação política efetiva. São exemplos desses mecanismos: manifestações públicas, instituições participativas, ações judiciais. Resta apenas questionar se a população, exercendo a sua cidadania, tem consciência do poder que possui no que se refere à accountability e os imenso ganhos que pode obter se sua prática for efetivamente realizada.

ACCOUNTABILITY – DEFINIÇÃO

O termo "accountability" é utilizado não simplesmente para referir-se ao ato de prestação de contas por parte das autoridades públicas, como também engloba as reivindicações decorrentes dos cidadãos quando julgarem que a atividade estatal encontra-se deficiente em determinado aspecto. O exercício da cidadania apresenta-se, então, como uma maneira infalível de intimar o administrador público a fornecer informações claras de seus atos, de forma acessível à população. Assim, a accountability pode ser garantida pelo controle e manifestação dos cidadãos articulados em seus contextos sociais.

A noção de accountability não se perfaz como algo isolado e sim inserida em um contexto de cidadania participativa. O Estado representa um mecanismo para resguardar as estruturas de um país. Os atores sociais, por sua vez, informados das políticas públicas, se organizam em sua conjuntura sócio-econômica para criticá-las e avaliá-las, exigindo o cumprimento dos seus direitos e a obediência dos gestores públicos aos ditames legais e morais. (BANDEIRA, 2005, p. 06).

A construção de mecanismos efetivos de accountability emergiu como um grande desafio à melhora da qualidade da democracia. Apesar de ser considerado a melhor forma de organização política da sociedade, o sistema democrático é particularmente difícil de criar e sustentar, estando também constantemente em processo de transformação.

O cenário democrático na América Latina pode servir como exemplo, especialmente o Brasil. O grande impasse reside no fato de que governantes não estão suficientemente sujeitos a controles rotineiros de agências de accountability. Corrupção, falta de fiscalização, impunidade de atores estatais, desvio de recursos públicos, passaram a existir frequentemente na política brasileira. Se estes problemas não são controlados, a instabilidade do governo pode emergir, resultando mais uma vez em golpe de estado.

Desta forma, o desafio encontrado na democracia moderna não é simplesmente a construção de mecanismos de accountability, mas a busca pela sua eficácia. Isto quer dizer que o desenho institucional precisa ser bem definido, já que as instituições funcionam como engrenagem da accountability. Para Mainwaring,

As instituições não necessariamente funcionam como pretendem, especialmente numa região conhecida pela lacuna entre a lei e a prática política, mas elas são essenciais para estabelecer accountability. Sem instituições formais desenhadas para este propósito, accountability efetivo é impossível. (MAINWARING, 2003)

No Brasil, o grande problema das suas instituições políticas é que elas possuem um fraco funcionamento. Os atores estatais que ocupam os cargos institucionais quase sempre pertencem à elite. Porém, o grande

problema do sistema brasileiro não repousa no fato de beneficiar as elites; o problema é que o sistema beneficia antes de tudo aqueles que o administram. Ames acrescenta que no caso brasileiro, as instituições políticas criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos. (AMES, 2003, pg.18). Por conta desta marginalização do interesse público geral é que se faz tão fundamental o controle governamental (accountability).

Concordando também com a premissa de que o conceito de accountability está distante de ser um conceito consensual, Mainwaring delimita a sua abordagem no accountability político, que faz menção à responsividade e responsabilidade de funcionários públicos. Para o autor, o conceito está diretamente relacionado com "prestação de contas de serviço público", ou melhor, accountability político é um relacionamento formal de fiscalização e/ou sanção de funcionários públicos por outros atores. Neste tipo de relacionamento, existe a satisfação do funcionário público a respeito da sua atividade estatal, a atores formalmente autorizados por lei, que têm a capacidade de exigir tal satisfação e/ou impor sanções sobre o funcionário.

Accountability política é um princípio importante que pode ajudar a dar sentido à noção de soberania popular num regime de democracia representativa. Mas, se a considerarmos como único princípio importante, colocamos em risco a própria accountability. No nível do modelo institucional accountability deve ser complementada por instituições de deliberação, constitucionalismo e representatividade descritiva. Mas a pré-condição mais importante para que um sistema de accountability realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil (ARATO, 2002, p. 103).

De forma geral fica claro perceber que a importância dentro do conceito de accountability repousa na questão da punição, ou seja, a capacidade de sanção por parte do agente de accountability. Kenney e Moreno et alii^[01], partem do princípio que uma relação de accountability só vai existir se o seu agente for capaz de impor sanções ao transgressor. Isto quer dizer que 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 as suas posições. CHEIBUB e PRZEWORSKI (1997).

Por outro lado Schedler e O'Donnell^[02] defendem que os mecanismos de accountability estão baseados exclusivamente sobre questões de responsividade sem necessariamente existir a capacidade de impor sanções. De uma outra forma, Mainwaring busca esclarecer melhor esta questão, distinguindo poder de sanção designado legalmente e outras sanções. Não haverá accountability se não existir poder de sanção; alguma

forma de corrigir delitos através da denúncia do caso a outras instâncias é vital para o sistema de accountability. Porém este sistema não requer diretamente poder de sanção designado legalmente, podendo haver também o poder de sanção indireto.

Segundo Mainwaring, esses atores que podem prover o accountability político seriam funcionários públicos eleitos, que respondem aos eleitores, e agências estatais, formalmente encarregadas da vigilância e punição dentro do processo. O autor refere-se a esta última relação como "accountability intraestado".

Sem dúvida alguma a definição conceitual do autor é bastante contributiva para formação do pensamento político de accountability. Porém, apesar da sua defesa de que um conceito mais estreito é desejável e importante para especificar que formas de "responsividade" constituem accountability, uma série de outros autores optou por desenvolver o tema, para atender à demanda analítica do pensamento político moderno.

ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E VERTICAL

O'Donnell desenvolve o tema acrescentando ao conceito de accountability duas definições: horizontal e vertical. Accountability horizontal pode ser definida como sendo "a existência de agências estatais que estão legalmente capacitadas e autorizadas, e realmente dispostas e aptas, a tomar ações que ultrapassem da vigilância rotineira a sanção criminal ou impedimento em relação às ações ou omissões por outros agentes ou agências do estado que podem ser qualificadas como ilegais... pois este tipo de accountability para ser efetivo precisa ter agências que são autorizadas e dispostas a vigiar, controlar, corrigir e/ou punir ações ilegais de outras agências estatais" (O'DONNELL, 1998, p.10 – tradução livre). Em suma, seriam agências estatais funcionando rotineiramente com poderes de supervisão, punindo ações ou omissões do Estado, consideradas ilegais.

O'Donnell usa o conceito de accountability vertical para referir-se à vigilância e sanções que eleitores, imprensa, ONG's, e outras organizações da sociedade civil exercem sobre funcionários públicos. Implica a existência de um agente de controle externo, principalmente o eleitorado. É o meio disponível para que cidadãos comuns possam atuar na fiscalização da atividade pública dos seus representantes. Embora as eleições sejam a principal fase da accountability vertical (relacionamento principal - agente) este conceito abrange ações da sociedade civil e imprensa para fiscalização e exposição dos atos das autoridades públicas.

Analisando separadamente accountability horizontal vale salientar que para o sucesso de seu funcionamento é preciso que haja uma rede

coordenada de instituições legais agindo eficientemente contra os segmentos poderosos do estado, especialmente os altos cargos do governo. Esta questão é primordial no estado democrático de direito pois muitas vezes os governos democráticos violam a accountability horizontal com certa impunidade. É exatamente neste ponto que reside o principal problema institucional das poliarquias, uma vez que accountability horizontal não é produto de agências isoladas, mas de redes de agências. Diante deste fato, faz-se necessário questionar acerca de alguns aspectos: de que forma estas agências irão agir? A quem vão prestar contas? Que incentivos terão para agir eficazmente? O que evitaria o conluio?

Accountability horizontal, como definida por O'Donnell, não aborda de maneira satisfatória como as ambições de diferentes atores podem se contrapor na produção de diferentes resultados; as instituições aparentemente flutuam sobre a sociedade política e a sociedade civil ao invés de demonstrarem que foram tomadas por atores específicos com seus interesses particulares (WAMPLER, 2005, p. 39).

O'Donnell defende duas direções em que accountability horizontal pode ser violada: por meio da usurpação, onde uma agência estatal usurpa a autoridade da outra, e corrupção, onde uma autoridade obtém vantagens ilícitas para si e/ou associados. Assim, o autor, numa tentativa de criar uma saída para a questão da eficácia da accountability horizontal enumera alguns pontos que considera essenciais para adquirir tal forma de controle institucional: a) conceder aos partidos políticos de oposição função importante na direção de agências que investiguem casos supostos de corrupção. Esta também poderia ser uma maneira de se evitar o conluio, já que a competição política é sempre existente no sistema de governo representativo; b) estabelecer que o papel de agências que desempenham função essencialmente preventiva, como os tribunais de contas, seja altamente profissional e o mais isolado possível do governo. Isto permitiria uma menor influência do poder executivo; c) o poder judiciário funcionando o mais independentemente possível do executivo e do congresso. Para que o accountability horizontal funcione, se faz necessário uma rede de agências estatais, culminando em cortes superiores, comprometidas em fazer com que este controle seja obedecido até mesmo pelos altos poderes estatais; d) facilidade de acesso à informação confiável e adequada. A imprensa agindo com poderes mais independentes e instituições de pesquisa e disseminação. Seria na verdade o accountability vertical funcionando como regulador do accountability horizontal.

Numa poliarquia, a accountability vertical acaba sendo um mecanismo de maior eficiência pois funciona como um instrumento mais voltado para a sociedade civil, estando inclusos neste processo, cidadãos comuns, ONG's, empresas privadas e principalmente a imprensa. Os governos democráticos podem até violar a accountability horizontal com certa impunidade mas seria muito custoso violar seriamente os direitos

liberais que possibilitam o funcionamento do accountability vertical, pois, desta forma, o regime deixaria de ser democrático.

Przeworski, Stokes e Manin analisam como as eleições influenciam as escolhas das autoridades públicas em novas democracias, concentrando o argumento na inabilidade do processo eleitoral em produzir decisões vinculantes ou em garantir que autoridades governamentais permaneçam virtuosas. Infelizmente, Przeworski, Stokes e Manin reduzem o leque de papéis políticos que os cidadãos podem desempenhar a um único: o de eleitor (WAMPLER, 2005, p.37).

Smulovitz e Peruzzotti (2000) reconhecendo que as eleições não funcionam como meios influentes dos cidadãos sobre as autoridades eleitas, desenvolveram, então, o conceito de "accountability societária". Seria um complemento da accountability vertical, mas sem ser eleitoral. Consiste na pressão da sociedade sobre o governo através de meios para promoção de interesses públicos ou ativação de agências de accountability horizontal. Isto é, através da ação de associações civis, movimentos, imprensa, exposição de ações delituosas do governo na agenda de discussões pública.

Accountability societária constitui um mecanismo não-eleitoral, ainda que vertical, de controle, baseado nas ações de um múltiplo conjunto de associações e movimentos de cidadãos e na mídia; ações que visam a expor erros nas atividades governamentais, trazendo novas questões para a agenda pública ou ativando a operação de agências horizontais (SMULOVITZ E PRUZZOTTI, 2000, p. 150 – tradução livre)^[03].

Para o bom funcionamento de um regime democrático é primordial uma conexão entre accountability horizontal e accountability vertical. Por um lado a imprensa deve atuar provendo informações cruciais tanto para a atuação das agências estatais quanto para a sociedade civil. Por outro lado, as agências de accountability horizontal devem atuar gerando e difundindo informações factíveis a respeito do funcionamento do governo, a fim de essas informações sejam utilizadas por aqueles que exercem a accountability vertical.

ACCOUNTABILITY E ELEIÇÃO

O Estado moderno, juntamente com a democracia representativa, tornou-se fonte de poder legítimo, uma vez que o poder é exercido pelo povo e dividido pelo governo. Uma das preocupações fundamentais da teoria democrática é a atividade eleitoral, por ser o processo através do qual cidadãos controlam, por meio do voto, a atividade dos seus representantes. Assim, o sistema representativo pode ser garantido se as suas eleições funcionarem de forma efetiva, isto é, derivadas de atitude consciente de uma

sociedade civil atuante, em condições para julgar e controlar o seu sistema político.

Desta maneira, o processo eleitoral funciona também como um mecanismo de accountability. Corresponde a uma forma de controle por parte do eleitorado, que observa a vida política do candidato durante o seu mandato e dependendo dos resultados obtidos, este será reeleito ou não. Esta forma de participação política é bastante eficiente pelo fato de que instrumentos de controle direto dos cidadãos sobre a burocracia existem em poucas democracias e ainda assim são falhos (PRZEWORSKI, 2000). Desta forma, torna-se necessário protestar publicamente através das eleições para que os elementos de accountability horizontal funcionem adequadamente.

As eleições têm um papel de selecionar boas propostas e/ou políticas que apóiem tais propostas. Partidos ou candidatos elaboram suas plataformas políticas durante a campanha, explicando como serão implementadas e de que forma irão afetar o cidadão. A partir de então, os eleitores escolhem as propostas que julgam satisfatórias, e quais candidatos poderão executá-las. Nesta situação, segundo, Manin, Przeworski e Stokes^[04], a eleição emula uma assembléia direta e a plataforma vencedora será o "mandate^[05]" que o governo perseguirá.

Przeworski contribui para o debate sobre accountability eleitoral ressaltando que a eleição pode funcionar como forma de controle no governo democrático. Para melhor definir a sua questão, o autor apresenta dois pontos de vista: um prospectivo e outro retrospectivo. Sob a óptica prospectiva, os cidadãos escolhem durante a campanha eleitoral quais são as propostas que lhes satisfazem. Mas como em nenhum sistema democrático os representantes são obrigado a cumprir a plataforma eleitoral, mesmo sujeitos a medidas como impeachment, tal ponto de vista não possui muita eficácia. Este com certeza é um déficit a ser suprido, já que no momento da eleição, "escolhemos políticas que representam nossos interesses ou candidatos que nos representam enquanto pessoas, mas queremos que os governos sejam capazes de governar" (PRZEWORSKI, 1998, p. 61)

O segundo ponto de vista frisado pelo autor é o retrospectivo, que corresponde ao poder de punição dos eleitores, nas eleições seguintes, sobre os políticos que traíram suas promessas de campanha. É uma maneira de responsabilização dos governos por suas ações passadas.

Para Przeworski, o processo eleitoral pode até mesmo não ser considerado o principal instrumento de accountability, pois a principal idéia deste conceito versa sobre o controle estatal durante o governo. Porém, as eleições são a ferramenta mais igualitária de acesso à política, ou seja, a accountability no seu processo eleitoral acaba sendo mais democrática do que a accountability social, uma vez que a participação social é maior. Além disso, produtos de accountability social apresentam vícios como

corporativismo, interesses particulares e clientelismo (partidos). Geram também algumas desigualdades, pois aqueles que possuem recursos para se mobilizar, garantem melhor a defesa de seus interesses (ex.: organizações empresárias).

Powell (2000) reforça a importância das eleições ressaltando que estas são as conexões que ligam os "policy-makers" a preocuparem-se em satisfazer as vontades e necessidades dos cidadãos. Isto torna clara a premissa de que é através deste processo que haverá a punição ou recompensa dos representantes por meio da escolha dos cidadãos.

Nicolau ^[06] citando Powell afirma este ponto afirmando que na versão tradicional, chamada por Powell de *accountability model*, as eleições seriam um momento privilegiado para punir ou recompensar os responsáveis pelo governo: bons governantes seriam reconduzidos ao poder, enquanto os ineficientes seriam afastados. Nos últimos anos, alguns estudiosos têm se dedicado a analisar o impacto de diferentes arranjos institucionais sobre a capacidade de controle dos representados sobre os representantes.

Assim, é primordial que o eleitor, ao tempo das eleições, esteja apto a identificar e analisar a plataforma política dos futuros governantes, tendo noção daquilo que eles estão se comprometendo a fazer se forem eleitos. Além disso, o resultado da eleição deve levar ao poder um governo comprometido com as políticas correspondentes à antecipação dos eleitores e também a capacidade de implementá-las.

Nas novas poliarquias, o sistema democrático consiste em eleições de credibilidade com o objetivo de escolher quem vai governar, sendo esta a função do executivo, não importando quem seja eleito. Aquele que está no governo, tem a obrigação de buscar o melhor para o país da forma que achar melhor. Se caso o eleitorado não se sentir satisfeito com a maneira que seu representante agiu no decorrer do seu mandato, poderá votar em outros nas próximas eleições.

Porém, análises recentes têm posto em dúvida se as eleições funcionam realmente como dispositivo para eleitores punirem governantes (O'DONNELL, 1998). É bem verdade que as reeleições servem para que governos prestem contas ao eleitorado de suas ações passadas. Antecipando o julgamento dos eleitores, os governos procuram escolher políticas que, de acordo com o seu julgamento, serão recebidas de modo positivo pelos eleitores nas próximas eleições. É exatamente neste ponto que reside o problema da *accountability* no processo eleitoral, e conseqüentemente da representação política. Os políticos possuem seus objetivos e interesses próprios e vão agir muitas vezes pensando na sua reeleição, e não simplesmente na sua política de governo.

Em algumas ocasiões, os políticos podem se desviar do *mandate* em busca de ações que possam melhor satisfazer o eleitor. Esta atitude do representante pode ter como consequência a punição ou recompensa por parte do eleitorado, dependendo se ele foi tido como um bom ou mau representante, pois os eleitores podem não gostar de governos que traiam suas promessas, mas dificilmente punirão políticos que o colocaram em uma melhor situação mesmo desviando-se do *mandate*.

Mas uma das questões fundamentais a ser analisada é a verdadeira intenção do candidato no processo eleitoral, pois, na grande maioria das vezes, o político não está pensando na representação, e sim na sua reeleição. Para Manin, Przeworski e Stokes ^[07], o candidato para se eleger precisa oferecer uma plataforma preferida que seja preferida pelo eleitor decisivo. Se caso o político não estiver convencido de que a sua plataforma não irá satisfazer o eleitor e, temendo que não haja sua reeleição, o político apresentará uma plataforma inferior que seja preferida pelo eleitor. Fica claro, então, que o candidato pode agir ludibriando cidadão, persuadindo-o com propostas manipuladas, visando exclusivamente o voto.

Miguel (2003) discute sobre o tema da representação afirmando que atualmente o seu sentido foge um pouco daquilo que deveria significar para o governo representativo. Segundo o autor,

O conceito de representação política torna-se cada vez mais complexo, na medida em que a prática não se adequa aos modelos ideais correntes. A polissemia da palavra contribui para isso, pois a idéia de representação política é contaminada pelos diferentes usos de "representação" e "representar" nas artes visuais, nas artes cênicas, na literatura e no campo jurídico, entre outros (MIGUEL, 2003, p. 131).

Um dos principais problemas das eleições é que os políticos não possuem obrigação legal de cumprir seu plano de governo prometido durante o processo eleitoral. Assim, uma vez eleito, o representante não fica obrigado a realizar suas metas apresentadas na campanha, pois o eleitor não possui meios institucionais coercitivos para forçá-lo a cumprir suas promessas. O eleitorado só pode punir os desvios do *mandate* após ter passado pelas experiências destes desvios. Neste ponto reside então a principal falha do processo de accountability eleitoral, pois o controle só será exercido após o mandato do representante. Diante disso, faz-se crer que, na verdade, não existe muito o papel de controle neste sistema, podendo ser melhor conceituado como um processo de precaução por parte do eleitorado. Este se torna o principal dilema do cidadão, ou seja, induzir os políticos a atuarem em favor do bem estar geral em vez de perseguir seus próprios interesses.

Apesar das eleições serem um elemento essencial do governo representativo, este instrumento não garante que o governo irá agir de forma

representativa. Para Przeworski e Cheibub (1997) ao se analisar governos representativos, deve-se perceber que os governantes com mau desempenho possuem maiores chances de serem removidos dos seus postos. Segundo os autores, as eleições não são mecanismos para induzir a representação. Isto também significa dizer que a permanência dos chefes de governo nos regimes democráticos não depende de condições econômicas. A reeleição está diretamente relacionada com a opinião pública. Assim, a accountability vertical possui grande importância, pois é a forma que os cidadãos possuem para melhor cobrar do governo, uma vez que o controle dos cidadãos sobre a burocracia é indireto. Isto ocorre pelo fato de que, como fora dito anteriormente, as instituições democráticas não possuem mecanismos que permitam aos cidadãos sancionar diretamente as ações dos burocratas (PRZEWORSKI, MANIN E STOKES, 1999. p. 20).

Diante das deficiências encontradas pelo eleitorado para monitorar e até mesmo prever a confiabilidade do político em realizar as metas da plataforma apresentada na campanha eleitoral, resta apenas a consciência desses eleitores em exigir instrumentos que possam lhes garantir pelo menos um voto consciente. Um desses instrumentos necessários para uma votação coerente é o acesso a informações. É isso que deve ser cobrado das instituições democráticas.

Os representantes políticos propendem a concentrar informações com o escopo, em muitos casos, de manter hegemonia no poder. A não disponibilização informacional pode se apresentar como um modo de fixação do *status quo ante* por parte do Estado. Esse posicionamento é rechaçado pela maioria das correntes de cientistas políticos e da informação, os quais enfocam a importância do agregamento de valores por parte dos atores sociais a fim de estarem aptos a criticar políticas públicas e a pleitear os seus direitos, originando na prática a efetivação de conceitos atinentes à cidadania (BANDIRA, 2005, p. 04).

O fornecimento de informações das ações da administração pública constitui um elo de comunicação entre o Estado e o público eleitor. A legitimidade estatal encontra-se diretamente relacionada com a satisfação social, visto que no sistema democrático o poder emana do povo e os representantes devem exercê-lo de acordo com o interesse geral. Isto é, conforme as atribuições que lhes foram outorgadas pelo ordenamento jurídico do país. Assim, os sistemas de comunicação e informação acabam sendo o movimento de concretização da democracia ativa e cotidiana, em estreita proximidade com o indivíduo (BANDEIRA, 2005, p. 07).

Desta forma, faz-se indispensável a observação de algumas questões por parte dos eleitores, tais como: se as campanhas são suficientemente informativas, permitindo que os eleitores possam confiar nas promessas dos partidos; se cumprindo a plataforma eleitoral o *mandate* será satisfatório para o eleitor. Para Przeworski, Stokes e Manin (1999), estas duas questões

são essenciais pois, se a resposta às duas perguntas for positiva, isto é, se os partidos realmente informam aos seus eleitores sobre suas intenções e a implementação delas equivale a um melhor interesse dos eleitores sob certas circunstâncias, ocorrerá, então, o que os autores conceituam de "mandate-representation"^[08].

A accountability não é suficiente para garantir a eficiência da representação quando os eleitores não possuem informações completas. Governos são considerados *accountable* se os eleitores são capazes de avaliar se o governo está agindo em seu próprio interesse e assim sancioná-lo de forma correta impedindo a reeleição; ou, por outro lado, permitir que aqueles que agem em favor do interesse geral possam continuar no governo. Os autores^[09] afirmam que a *accountability representation* ocorre quando os eleitores podem manter os representantes quando esses agem de acordo com o interesse do eleitor, e quando estes representantes escolhem políticas necessárias para se reelegerem.

Os meios de comunicação, e atualmente a Internet, atuam como infalíveis mecanismos de accountability, tanto vertical quanto horizontal. A divulgação dos relatórios sobre os resultados das atividades da administração pública dentro da própria administração pública funciona como uma forma de accountability horizontal. Entretanto, neste caso, não é assegurado total confiança neste procedimento, uma vez que é uma ação que engloba conhecimento de apenas órgãos fiscalizadores, envolvendo muitas vezes assuntos sigilosos previamente definidos pelo Estado. O cidadão comum não tem acesso total a este tipo de informação.

Dentro do que se refere à accountability vertical nesse contexto, os meios de comunicação podem ser úteis agindo como veículos do governo para divulgação de informações à população sobre as suas ações. A opinião pública decorrente desta atitude pode funcionar como ferramenta para nortear os governantes, influenciando diretamente nos seus planos de governo.

Em sua obra Przeworski, Stokes e Manin(1999) enumeram alguns fatores fundamentais para controle do eleitor sobre os políticos: a) o eleitor deve estar apto para designar claramente a responsabilidade pela performance do governo; b) os eleitores devem ser capazes de "vote out of office" partidos responsáveis por má performance; c) políticos devem ter incentivos para optarem pela reeleição; d) a oposição deve agir monitorando a performance do governo, agindo também como instrumento informativo do cidadão. Este ponto merece destaque, pois é bastante utilizado no Brasil durante as campanhas eleitorais. Grande parte do programa político do candidato versa sobre as más ações do seu opositor durante o mandato. Esta medida funciona como uma antecipação dos julgamentos retrospectivos que os eleitores farão sobre o governo na época da eleição. Antecipando esses julgamentos, a oposição fica munida de incentivos para monitorar o

governo, além de informar os eleitores sobre as ações dos políticos; e) a importância do papel da mídia, desde que esteja agindo de forma neutra, acaba sendo detentora de informações confiáveis do que as do governo ou as da própria oposição; f) os eleitores devem ser detentores de instrumentos institucionais para recompensar e punir governos pelos resultados gerados. As eleições funcionam como um método de participação política insuficiente, pois permitem aos cidadãos o julgamento das suas políticas de governo em apenas uma decisão. Daí resulta a relevância da criação de instituições que promovam aos cidadãos informações independentes sobre o governo, que seriam as chamadas *accountable agencies*.

A formação de instituições que garantissem um maior controle dos eleitores nas ações dos governantes, especialmente daquilo que diz respeito ao poder de sanção, é necessária, segundo Przeworski (1998) vários motivos: a) eleitores devem saber a quem atribuir a responsabilidade; b) eleitores devem poder votar para destituir do governo partidos responsáveis por mau desempenho; c) incentivos devem ser oferecidos para que o político opte pela reeleição; d) mecanismos institucionais de recompensa e punição dos governos pelos resultados que produzem em diferentes domínios, à disposição do eleitor.

Em suma, o controle dos cidadãos nas poliarquias não é perfeito. No que tange às eleições, fica claro que estas estão longe de ser um mecanismo suficiente para garantir que o bem estar dos cidadãos serão maximizados pelos governos. É óbvio que os representantes podem se deparar com dificuldades para realizar no mandato todas as metas (ou até grande parte) que foram prometidas na campanha. Mas isto torna-se um problema agravante quando se sabe que o cidadão não dispõe de meios punitivos para cobrar aquilo que fora prometido. Tal fato acaba tornando o processo de campanha política apenas um mecanismo para atingir a eleição, e não para representação política em si. Portanto, faz-se fundamental uma reforma política institucional, tendo como objetivo a prestação de contas da atividade do governante, baseada em instrumentos punitivos. Conseqüentemente, esta medida funcionaria como um aumento da eficiência da accountability horizontal, afetando diretamente no funcionamento da accountability vertical.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Accountability tornou-se, então, um tema cuja abrangência ultrapassa os limites da pura e simples prestação de contas por partes dos gestores públicos. Atualmente, este termo refere-se à sensibilidade das autoridades públicas em relação ao que os cidadãos pensam, e também principalmente à existência de mecanismos de controle que permitem que

eles sejam cobrados sempre que as suas responsabilidades não forem cumpridas.

Faço questão de deixar claro que o principal objetivo deste trabalho não foi apenas conceituar accountability; o mais importante a ser analisado é que a preocupação com a responsabilidade e a prestação de contas à sociedade existe, mas não é feita de forma eficiente. Apesar de haver controle interno e externo, a administração pública está sempre buscando funcionar de acordo com seus próprios critérios, muitas vezes ignorando a opinião pública.

Porém, vale salientar que o problema não está apenas na administração pública. A busca da accountability plena é também tarefa fundamental do ator social, que precisa interessar-se pela gestão pública e querer cobrar, exercendo o seu papel de cidadania, auxiliando os órgãos de fiscalização no processo de transparência governamental. É necessário, então, estreitarem-se as relações entre o estado e a sociedade, devendo-se entender essa aproximação como um maior acesso à atividade estatal.

Ademais, o sistema representativo democrático proclama que a sociedade detém o poder mediante os políticos eleitos. Nada mais racional que os eleitores-cidadãos exijam que a accountability seja cumprida por parte dos atores estatais. Além disso, a partir do momento em que os gestores estatais passarem a temer a opinião pública, serão estimulados a cumprirem os princípios da accountability vertical, como por exemplo, a transparência das ações governamentais, a satisfação dos anseios da coletividade e o fortalecimento das instituições públicas.

Em suma, concordando com o pensamento de Arato ^[10], o funcionamento da accountability depende, principalmente, da atividade dos cidadãos nas esferas pública e privada. No nível do desenho institucional, a accountability deve ser complementada com instituições de deliberação, constitucionalismo e representação descritiva. Se se converte a accountability no único princípio, põe-se ela mesma em risco. Assim, por ser um processo que depende de vários ajustes para tornar-se efetivo, a accountability ainda não fazendo parte da nossa realidade.

Notas

⁰¹ MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott. WELNA, Christopher (2003). Democratic accountability in Latin America. New York: Oxford University Press, p. 3-33.

⁰² Idem.

⁰³ In Wampler, 2005.

⁰⁴ PRZEWORSKI, Adam, Susan C. Stokes e Bernard Manin (1999). *Democracy, Accountability e Representation*. New York: Cambridge University Press.

⁰⁵ Mandate: "Particular kind of signals that are emitted in elections: they constitute a choice among proposals (...) offered by competing teams of politicians, by a fixed rule of aggregation, namely one majority. Once elected, the victorious politicians adopt policies. These policies become transformed into outcomes under the noise of conditions. As the electoral terms ends, voters evaluate the outcomes and decide whether or not to retain the incumbent government". (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN,1999, pág. 8)

⁰⁶ NICOLAU, 2002, p.219

⁰⁷ PRZEWORSKI, Adam, Susan C. Stokes e Bernard Manin (1999).

⁰⁸ O conceito de mandate está relacionado a proposta; representations significa resultados (relação entre interesses e resultados).

⁰⁹ PRZEWORSKI, Adam, Susan C. Stokes e Bernard Manin (1999).

¹⁰ ARATO, Andrew(2002)

BIBLIOGRAFIA

AMES, Barry (2003). **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV

ARATO, Andrew(2002). **Representation, Popular Sovereignty and Accountability**. Lua Nova, n. 55-56.

BANDEIRA, Aline (2005).**Informação e exercício da Accountability**. In Proceedings CINFORM Encontro Nacional de Ciência da Informação VI, Salvador – Bahia.

BINGHAM, Powell Jr, G (2000). **Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and proportional visions**. New Haven: London: Yale University Press

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998). **A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controles**. Lua Nova, n.45.

CHEIBUB, Jose Antonio and PRZEWORSKI, Adam (1997). **Democracia, eleições e Responsabilidade Política**. Revista Brasileira Ciências Sociais. Fev. 1997, vol.12, no.35

COELHO, Denílson Bandeira, Catia Lubambo e Marcus André Melo (2005). **Desenho Institucional e Participação Política. Experiências no Brasil Contemporâneo**. Petrópolis: Editora Vozes

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott. WELNA, Christopher (2003). **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, p. 3-33.

MANIN, Bernard (1995). **As Metamorfoses do Governo Representativo**, Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 29, outubro de 1995.

MELO, Marcus André (2004). **Institutional design, normative political theory and accountability**. Paper presented at The International Seminar Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy. São Paulo: Cebrap – Getulio Vargas Foundation,.

MIGUEL, L. F. (2003). **Representação Política em 3-D: elementos para uma teoria da representação política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Fev. 2003, Vol. 18, n.51, 123-140.

NICOLAU, Jairo (2002). **Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara do Deputados no Brasil**. Rio de Janeiro: revista de ciências sociais, vol. 45, n.2.

O'DONNELL, Guillermo (1998). **Horizontal Accountability in New Democracies**. Journal of Democracy.

O'DONNELL, Guillermo (2002). **Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones** En: PERUZZOTTI y SMULOVITZ (ed.) (2002) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* Buenos Aires: Temas

O'DONNELL, Guillermo (2003). **Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust**. In: Scott Mainwaring and Christopher Welna (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*.

PRZEWORSKI, Adam (1998). **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. In: **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Orgs. PEREIRA, Carlos Bresser Luiz e SPINK, Peter Kevin. Rio de Janeiro : Getúlio Vargas.

PRZEWORSKI, Adam (2002). **Accountability social en América Latina y más allá.** En Peruzzotti y Smulovits (eds.), *Controlando la política* (pp. 73-85). Buenos Aires: Temas.

PRZEWORSKI, Adam, Susan C. Stokes e Bernard Manin (1999). **Democracy, Accountability e Representation.** New York: Cambridge University Press.

SCHUMPETER, Joseph A (1961). **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

SMULOVITZ, Catalina and Enrique Peruzzotti (2000). **Societal Accountability in Latin América.** Journal os Democracy.

WAMPLER, Brian. **Expandindo Accountability através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras.** In COELHO, Denílson Bandeira, Catia Lubambo e Marcus André Melo (2005). *Desenho Institucional e Participação Política. Experiências no Brasil Contemporâneo.* Petrópolis: Editora Vozes

*bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade Integrada do Recife (FIR), mestranda em Ciencia Política pela UFPE, bacharelanda em Direito pela Universidade Catolica de Pernambuco

Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9991>

Acesso: 22 de junho de 2007