EURICO ZECCHIN MAIOLINO

Representação e Responsabilidade Política: Accountability na Democracia

Tese de Doutorado

Orientadora: Professora Dra. Fernanda Dias Menezes de Almeida

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2014

EURICO ZECCHIN MAIOLINO

Representação e Responsabilidade Política: Accountability na Democracia

Tese apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação da Prof (a). Dra. Fernanda Dias Menezes de Almeida.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2014

MAIOLINO, Eurico Zecchin.

Representação e responsabilidade política: accountability na democracia / Eurico Zecchin Maiolino. – São Paulo : USP / Faculdade de Direito, 2014.

167p.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP.

1. DEMOCRACIA – responsabilidade política. I. Título.

MAIOLINO, Eurico Zecchin. Representação e responsabilidade política: accountability na democracia. Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014, 167 p.

RESUMO

A representação política tem sido objeto de críticas hodiernamente em razão, principalmente, da incapacidade de os representantes observarem as preferências dos eleitores. Tal fato conduziu, em um primeiro momento, ao crescimento da crítica participatória, com a pretensão de substituição do regime representativo pela democracia direta, mas se constatou que a representação possui qualidades intrínsecas que a tornam uma forma de arranjo político adaptado a dar vozes às múltiplas minorias sociais. Por este motivo, representação e participação passam a ser vistos como fenômenos políticos complementares e não antitéticos. Mesmo assim, é preciso compreender a representação política de uma forma em que as eleições, antes de constituírem uma mera forma de aquisição de autoridade, engendrem um complexo mecanismo de aquisição de obrigações e responsabilidade. Para tanto, o presente estudo insere a questão relativa ao controle e prestação de contas – accountability – em um panorama de pluralidade de dimensões qualitativas da democracia, para culminar com a demonstração de que a democracia é um governo limitado e, portanto, os representantes eleitos estão sujeitos à várias formas de accountability – popular, institucional e social.

PALAVRAS-CHAVE

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA - DEMOCRACIA - PARTICIPAÇÃO -
RESPONSIVENESS - QUALIDADE DA DEMOCRACIA - ACCOUNTABILITY

MAIOLINO, Eurico Zecchin. Political representation and responsibility: democratic accountability. Doctorate. Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2014, 167 p.

ABSTRACT

Political representation has been the subject of criticism in our times due mainly to the inability of representatives to observe the preferences of voters. This fact led, at first, the growth of participatory criticism, with the intention of replacing the representative government by direct democracy, but it was found that the representation has intrinsic qualities that make it a form of political arrangement adapted to give voice to the multiple social minorities. For this reason, representation and participation are seen as complementary rather than antithetical political phenomena. Still, one must understand the political representation in a way that elections before constitute a mere way of acquiring authority, engender a complex mechanism of purchase obligations and responsibility. Thus, the present study starts with the question of the control and accountability in a panorama of multiple qualitative dimensions of democracy, to culminate in the demonstration that democracy is a limited government and therefore the elected representatives are subject to various forms of accountability - popular, institutional and social.

KEYWORDS

POLITICAL REPRESENTATION – DEMOCRACY – PARTICIPATION –
RESPONSIVENESS – QUALITY OF DEMOCRACY – ACCOUNTABILITY

MAIOLINO, Eurico Zecchin. Représentation et responsabilité politique: accountability dans la démocratie. Doctorat. Faculté de Droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2014, 167 p.

RÉSUMÉ

La représentation politique a été l'objet de critiques de nos jours principalement en raison de l'incapacité des représentants pour observer les préférences des électeurs. Ce fait a conduit, dans un premier temps, la croissance de la critique participative, avec l'intention de remplacer le gouvernement représentatif par la démocratie directe, mais il a été constaté que la représentation a des qualités intrinsèques qui en font une forme d'arrangement politique adaptée à donner une voix aux multiples minorités sociales. Pour cette raison, la représentation et la participation sont considérés comme des phénomènes politiques complémentaires plutôt que antithétiques. Pourtant, il faut comprendre la représentation politique d'une manière que les élections constituent avant une simple voie d'acquisition d'autorité, engendrent un mécanisme complexe d'obligations et de la responsabilité. Ainsi, Cette étude présente la question du contrôle et de responsabilité - accountability - dans un panorama des multiples dimensions qualitatives de la démocratie, d'aboutir à la démonstration que la démocratie est un gouvernement limité et que des représentants élus, par conséquent, sont soumis à diverses formes de accountability - populaires, institutionnels et sociaux.

MOTS-CLÉS

REPRÉSENTATION POLITIQUE - DÉMOCRATIE - PARTICIPATION -
RESPONSIVENESS - QUALITÉ DE LA DÉMOCRATIE - ACCOUNTABILITY

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – REPRESENTAÇÃO: HISTÓRIA E LIBERDADE	7
1. Soberania, Decisão e Democracia	7
2. A Caminho da Dualidade	10
3. Liberalismo e Governo Representativo: Representação e Liberdade	13
4. Acepções da Representação Política	20
5. Partidos Políticos e Representação Política	26
6. Transubstanciação e Consustanciação: Crise e Metamorfose da Representação Política	30
7. Após o Anoitecer: O Findar das Escolhas	33
8. O Crescimento do Discurso Participatório	37
9. Resignificação da Representação Política	39
10. A Aurora Democrática e a Responsabilidade Política	40
CAPÍTULO II – A IDEIA DE RESPONSABILIDADE E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	

	53
1. A ideia de Responsabilidade e Representação	53
2. Aferição Qualitativa da Democracia	56
2.1. Estado de Direito	59
2.2. Participação	63
2.3. Competição	65
2.4. Liberdade	68
2.5. Igualdade	70
2.6. Responsiveness	71
3. A Responsiveness à Deriva	74
4. Responsabilidade Política nas Democracias Diretas	77
 CAPITULO III – ACCOUNTABILITY NAS DEMOCRACIAS	 80
1. Simetria e Igualdade	80
2. Democracia como Governo Limitado: Liberdade e Igualdade	83
3. Representação Política e Accountability	84
4. Noção de Accountability e suas dimensões	87
5. Classificação: Apresentação e Crítica	94
6. Nova Classificação: Proposição	97
7. Accountability Popular: as Eleições	99
7.1 Sistemas Eleitorais	103
7.2 Sistemas de Governo	108
7.3 Reeleição	113

7.4 Opinião Pública	115
8. Accountability Institucional e Checks and Balances	117
8.1 Órgãos Eleitorais Independentes	119
8.2 As Oposições	120
9. Accountability Social e Pluralismo	123
 CAPÍTULO IV – O CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO	 127
 1. A Constituição de 1988 e a Democracia no Brasil	 127
2. Mecanismos de Controle Recíproco – Checks and Balances	129
3. Accountability no Processo Legislativo	135
3.1 Delegação Legislativa	137
3.2 Sanção e Veto	141
3.3. Iniciativa	143
4. As Eleições como Convergência Responsabilizatória na Democracia Brasileira	144
4.1. A Justiça Eleitoral	146
4.2. Disciplina e Fidelidade Partidária	147
5. Irrevogabilidade do Mandato	148
6. Perda do Mandato	150
6.1. Impeachment	151
7. A Trama da Accountability e a Qualidade da Democracia Brasileira	152
 CONCLUSÃO	 154

INTRODUÇÃO

O estudo da democracia, hodiernamente, não deixa de passar pela análise de algumas perplexidades e desafios relacionados por aquilo que se convencionou chamar de crise da democracia. Esta crise envolve, em um Estado Democrático de Direito, não só aspectos concernentes ao principal instrumento normativo estatal de criação do Direito – a lei – mas também o próprio Poder incumbido de elaborá-la no quadro político-institucional da separação de poderes, a depender do sistema de governo adotada por determinada comunidade política.

Procurar-se-á apresentar a questão relativa à responsabilidade política e seus múltiplos aspectos conceituais e aproximá-la da representação política. Se é certo que a responsabilidade política comporta outras análises para além do mandato eletivo, é também correto afirmar que o exercício do mandato é que tem demonstrado os mais profundos problemas na democracia, que acabam por se espalhar também em outras searas importantes do poder político.

Nesse sentido, a estrutura da pesquisa partirá da apresentação da democracia, do titular do poder político e da contingência decisória para referir à forma como estes titulares exercem suas escolhas e tomam as decisões políticas – diretamente ou por intermédio de seus representantes. Após a determinação histórica do governo representativo – e seu desenvolvimento para a democracia representativa – far-se-á uma exposição estruturadora da representação política até sua eclosão como um dos princípios basilares do liberalismo, sem,

contudo, deixar de contrapor a crítica marxista. Como síntese, analisar-se-á a crise e metamorfose da democracia representativa e sua relação com a representação política.

Um ponto importante a ser analisado é como a crise da representação política ensejou o crescimento do discurso participatório nas últimas décadas do século passado, tomando-a como forma ideal de atingir a dignidade da política. Contudo, nos últimos anos, houve uma ressignificação da representação política, capitaneada pela constatação de sua adequação como fórmula política de uma sociedade pluralista e com múltiplas minorias que não teriam voz no binômio da representação direta, sim-não, aprovado-reprovado. A partir destas teorias, novas concepções de representação política, que não mais a enxergam como um fenômeno com dois polos distantes passam a ganhar força, notadamente no campo da deliberação democrática.

Aproximando-se da temática específica da responsabilidade política, far-se-á uma análise dos aspectos jurídico-políticos presentes em sua configuração, aqui tomadas como dimensões qualitativas da democracia – Estado de Direito, participação, competição, accountability, responsiveness, liberdade e igualdade. A inserção das dimensões qualitativas tende à aproximação dos representantes às expectativas, interesses e demandas dos representados, de forma a tornar a representação política mais substantiva. Nesse caminho, também é necessária a referência aos partidos políticos e sua necessária presença, nas democracias contemporâneas, para a compreensão da representação política exposta no trabalho.

Posteriormente, será dado enfoque à accountability, não somente como forma de prestação de contas e sancionamento, mas, sobretudo, de controle, o que decorre da constatação de uma posição de simetria ou igualdade entre representantes e representados e a inferência de que a democracia produz um governo limitado. A accountability, na compreensão ora adotada, possui dimensões que lhe informam o conteúdo e é classificada, tradicionalmente, como horizontal e vertical. Contudo, esta classificação não se mostra

adequada, motivo pelo qual passamos a propor uma classificação tripartite com uma nova nomenclatura: popular, institucional e social.

Será evidenciado como a accountability popular é afetada pelos sistemas eleitorais, pelos sistemas de governo, pela reeleição e pela opinião pública. No que tange à accountability institucional, demonstrar-se á como os mecanismos de checks and balances funcionam com um instrumento importante de controle, bem como os órgãos eleitorais independentes e o papel exercido pelas oposições. Finalmente, a accountability social será exposta em suas múltiplas formas de participação da sociedade civil durante o exercício do mandato eletivo para tornar os representantes sensíveis e atentos aos interesses e demandas dos cidadãos e como os pluralismos social e político facilitam o controle dos levantes autoritários dos representantes.

Este embasamento teórico permitirá apreciar como as formas de accountability se projetam sobre o nosso regime jurídico-constitucional, perpassando pela referência às eleições como convergência responsabilizatória no regime democrático instaurando com a Constituição Federal de 1988, e as influências exercidas pela jurisdicionalização do controle do processo eleitoral, bem como pela disciplina e fidelidade partidárias e pelos sistemas eleitorais constitucionalmente determinados. Demais disso, ainda nesta trilha, veremos como o controle se projeta sobre o processo legislativo.

É importante anotar que, no Brasil, o mandato é irrevogável, ainda que a relação de confiança que justifica a representação seja corroída pela atuação alienada dos representantes. Contudo, existem formas de perda do mandato eletivo pautadas em critérios jurídicos e políticos, sendo o impeachment a modalidade mais relevante.

É importante, ainda na introdução, esclarecer o motivo da escolha do tema da pesquisa, bem como determinar de maneira clara qual a contribuição original à ciência política brasileira.

Uma pesquisa doutoral pressupõe que se apresente, no decorrer da pesquisa ou em suas conclusões, contribuições inéditas à seara do conhecimento em que se insere materialmente o pesquisador. As possibilidades no campo do Direito Constitucional são inúmeras, mas um tema nos é caro – como, de resto, a todos os constitucionalistas – e está na base de muitos outros que formam o campo de estudo do Direito Constitucional. Referimo-nos à democracia, suas formas e seus dilemas.

Entre os grandes dilemas contemporâneos da democracia pode ser referida a representação política e a dissociação profunda que marca a relação entre representantes e representados, o que conduz à investigação de instrumentos e meios conducentes a tornar as decisões políticas mais próximas dos seus titulares e de suas expectativas – e isso ocorre não somente no Brasil. Nesse contexto impõe-se o estudo da responsabilidade política.

Tem sido desenvolvido, notadamente por cientistas políticos, mas com reflexos significativos no domínio do Direito, o estudo relativo à qualidade da democracia e as dimensões em que se projeta para sua aferição. Um dos aspectos, que se une de maneira profunda ao exercício responsável do mandato, é a accountability, que significa, a um só tempo, prestação de contas, informação e sancionamento, ou pode ser tomada, em um sentido amplo, por controle, mediante resposta aos titulares do poder político, justificativa e aplicação de sanções políticas.

A projeção destes estudos, encontradiços em maior expressão no exterior, para o campo do Direito Constitucional, entremostra-se de extrema importância para o aperfeiçoamento da representação política e o fortalecimento e consolidação da democracia.

O Brasil carece de um estudo sistemático que vise à recondução da questão da responsabilidade política à representação política, em sua existência dinâmica que se estende para todo o exercício do mandato eletivo e não somente aos momentos eleitorais. O pouco

estudo encontradiço no País, acerca do tema objeto da pesquisa, ou se encontra pulverizado em cursos, manuais ou compêndios de Direito Constitucional ou Ciência Política, ou, então, em trabalhos monográficos normalmente ligados ao impeachment.

A confecção do presente trabalho busca, assim, estabelecer parâmetros jurídico-políticos para a identificação da responsabilidade política, sua evolução histórica, no campo da ciência política e do Direito Constitucional, perpassando pelo estudo da responsabilidade política em sua relação com o exercício do mandato eletivo, sob o prisma das dimensões qualitativas da democracia, notadamente a accountability.

O trabalho avançará pela exposição das formas de accountability e dos múltiplos elementos que influenciam no controle, notadamente os sistemas eleitorais, os sistemas de governo, a reeleição e a opinião pública, os órgãos eleitorais independentes e o papel das oposições.

Encontram-se estudos dispersos sobre as dimensões qualitativas da democracia e acerca da accountability, mas não há um desenvolvimento sistemático, no Brasil, sobre sua inserção nesta multiplicidade dimensional mais ampla, tampouco um desenvolvimento das modalidades de accountability no plano teórico e sua expressão no plano factual. Demais disso, propõe-se, na tese, uma nova nomenclatura para as modalidades de accountability, dadas a inadequação das denominações apresentadas e apresentadas no texto.

Consequentemente, o tema trazido para o âmbito de estudo do Direito Constitucional já se entremostra, por si só, inovadora em relação ao tratamento dispensado à matéria no Brasil. Contudo, e possível, condensar as contribuições originais do estudo a ser desenvolvido à ciência jurídica brasileira, nos seguintes tópicos: I-) sistematização do estudo relativo à responsabilidade política sob o enfoque das dimensões qualitativas da democracia; II-)

exploração conceitual da accountability e suas múltiplas formas de expressão; III-) proposição de uma nova nomenclatura às formas de accountability.

CAPÍTULO I – REPRESENTAÇÃO: HISTÓRIA E LIBERDADE

1. Soberania, Decisão e Democracia

A democracia tornou-se lugar comum no discurso político contemporâneo. Após o sopro democrático que atingiu as ex-repúblicas socialistas do Leste Europeu e países africanos, notadamente no último quartel do século passado, não parece que haja outro regime político com igual dignidade apto a convolar a vontade popular em decisão política e projetá-la sobre as estruturas jurídico-políticas estatais. A dinâmica do processo do poder político perpassa pela tomada de decisão pelo povo e tal consideração conforma a estrutura do Estado moderno.

Contudo, diferentemente do que ocorria na Grécia antiga, em que os cidadãos – conceito que não abrangia todos os habitantes de Atenas¹ – reuniam-se na Ágora para deliberarem e decidirem acerca das questões que interessavam à polis, nos modernos Estados a democracia não conta com a participação direta do povo no processo de tomada da decisão política; o povo elege seus representantes para que deliberem e decidam em seu lugar, dando ensejo à formação das modernas democracias representativas. Afora experiências históricas determinadas, como as existentes em alguns Cantões da Suíça, a democracia moderna é essencialmente representativa.

¹ BEETHAN, David. *Democracy*. Oxford: One World, 2006, p. 3.

A pergunta que a democracia pretende responder com a participação do povo no processo de poder é: em uma comunidade política, quem deve decidir e governar? A quem deve ser atribuída a função imprescindível de tomar as decisões e transformá-las em normas a todos aplicáveis e em função das quais as instituições estatais devem atuar? Como antecipado, a democracia responde a esta pergunta identificando a gênese do poder político com o espectro subjetivo de sua atuação concreta, vale dizer, a concepção de que a decisão política, por afetar a todos, deve ser tomada por todos os componentes desta comunidade política².

A soberania – o poder supremo de dizer o direito, de determinar normativamente a forma de vida da sociedade e a estruturação do Estado -, portanto, pertence à própria comunidade política, a todos os seus membros que serão atingidos pelo processo de tomada das decisões políticas.

Esta concepção, é importante frisar, deve-se ao abandono de critérios dinásticos ou teleológicos para a legitimação do poder político. Se antes o invisível, mas com projeções no mundo fenomênico por intermédio da fundamentação religiosa ou das tradições temporalmente determinadas, legitimava o poder político, com a afirmação democrática, é o povo concreto, palpável, que legitima o processo decisório com sua participação na deliberação e na decisão, ou, dito de outra forma, com sua participação no poder político.

Aqui surge uma primeira ideia cara à teoria democrática. A liberdade política repousa na identificação entre a produção das decisões políticas e seus efeitos próprios de regulação da vida social; é a participação do povo na formação da ordem jurídica e social a qual se submete³. A concepção de liberdade política envolve a autodeterminação do povo mediante a participação do processo político decisório que o subordinará. Significa, a um só tempo, a

² BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Le droit, l'état et la constitution démocratique*. Trad. Olivier Jouanjan. Paris: Librairie General de Droit et Jurisprudence, 2000, p. 294.

³ KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 408.

possibilidade de participação na criação da ordem jurídica e social e submissão a esta mesma ordenação, ou seja, no liame que se estabelece entre os dois momentos políticos, entre o contexto genético, da formação da vontade política, e seu âmbito eficaz, de regulação social⁴.

Isto traz um significado importante. Na medida em que o povo participa do processo decisório, toma seu lugar na deliberação e na tomada de decisão, não obedece a outro senão a si mesmo. A compreensão de liberdade política, conseqüentemente, tem um sentido marcadamente emancipatório, porquanto permite ao povo autodeterminar-se e autogovernar-se pela participação no processo do poder, com o que passa a obedecer e observar tão somente a ordem que por ele mesmo foi produzida⁵.

Expor-se-á, adiante, como a compreensão da liberdade política possui dimensões dessemelhantes em modelos distintos em que a democracia se expressa.

Portanto, a partir da imperiosidade da existência da ordem jurídica e da indispensabilidade da produção do direito no seio das comunidades políticas é que se deve perquirir acerca de sua origem e destinatários. A resposta democrática permite o entrelaçamento entre conceitos concernentes à decisão política, à soberania popular e à liberdade política. Se o povo é o titular soberano do poder político é ele quem deve tomar as decisões políticas que interessam à vida e à ordem social e o fazendo, sendo copartícipe na formação da vontade política, obedece a si mesmo e a mais ninguém.

⁴ BUFACCHI, Vittorio. Justice, equality, liberty. In: AXTMANN, Roland (ed.). *Understanding democratic politics*. London: Sage Publications, 2003, p. 35. A liberdade tem sido tomada por duas acepções distintas, positiva e negativa, notadamente a partir da distinção de Benjamin Constant sobre a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos. Isaiah Berlin adota a dicotomia distinguindo a liberdade negativa, como esfera de não interferência, e a positiva, como a possibilidade de, pelo autogoverno, buscar seus interesses e desejos. Contudo, a liberdade positiva identifica-se, também, com autonomia, autogoverno e autolegislação.

⁵ HABERMAS, Jürgen. *Teoría y praxis: estudios de filosofía social*. 5 ed. Madri: Tecnos, 2008, p. 103; BARBER, Benjamin. Justifications of democracy. In: CLARKE, Barry; FOWERAKER (ed.). *Encyclopedia of democratic thought*. New York and London: Routledge, 2001, p. 200; PRZEWORKSKI, Adam. *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 12-16

2. A Caminho da Dualidade

Como algures referido, a onda democrática que varreu os Estados contemporâneos solapou os desacordos sobre a conveniência do regime democrático e sua superioridade legitimatória em relação a outros regimes que não permitiam, ou permitiam em pequena escala, a participação do povo do processo político decisório.

No entanto, as democracias contemporâneas são essencialmente representativas e não diretas ou imediatas, tal como sua manifestação histórico-concreta em Atenas. Na democracia ateniense, os cidadãos deliberavam e decidiam diretamente sobre os assuntos de interesse da polis⁶. Não havia representantes para esta manifestação política, malgrado existissem magistraturas, escolhidas, sobretudo, por sorteio, a quem eram atribuídas diversas competências relativas à gestão da Cidade-Estado⁷. No entanto, é preciso notar, eram os cidadãos que participavam, direta e imediatamente, na assembleia comum, do processo político decisório, não havendo intermediação entre os cidadãos e a deliberação e decisão democráticas.

As modernas democracias, porém, em razão da extensão territorial e do grande número de cidadãos, são, em sua quase totalidade, representativas. A democracia de grande escala enxergou na representação sua forma de expressão e retirou dos cidadãos o poder de decidir

⁶ SAWARD, Michel. Representative and direct democracy. In: AXTMANN, Roland (ed.). *Understanding democratic politics*. London: Sage Publications, 2003, p. 54.

⁷ SANDRAN, Pierre. Délibération citoyenne et government representative. In: ACHOUR, Rafaâ Ben; GICQUEL, Jean; MILICIC, Slobodan. *La démocratie représentative devant un défi historique*. Bruxelas: Bruylant, 2006, p. 273; HANSEN, M. H., *The athenian democracy in the age of Demosthenes*. Oxford: Oxford University Press, 1991, p. 230.

direta e imediatamente sobre as questões políticas que demandam a atuação do processo político decisório⁸.

A impossibilidade fática de se reunirem cidadãos em assembleias para deliberarem e decidirem encontrou ressonância na teoria democrática e na institucionalização do Estado moderno como fundamento da representação política.

Com efeito, Rousseau rejeitava veementemente a representação política no âmbito da legislação, como expressão da vontade geral⁹.

Entretanto, o próprio Rousseau admitia a representação, como uma contingência inafastável da vastidão dos grandes Estados. Afirmava, no *Considérations sur le Gouvernement de Pologne et sur sa Réformation Projetée* que

“un des plus grands inconvénients des grands États, celui de tous qui y rend la liberté le plus difficile à conserver, est que la puissance législative ne peut s’y montrer elle-même, e ne peut agir que par députation¹⁰”.

⁸ DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2009, p. 107; PLAMENATZ, John. *Democracy and illusion: an examination of certain aspects of modern democratic theory*. London: Longman, 1973, p. 8; SCHOLLER, Heinrich. Les réajustements nécessaires de la démocratie représentative. In: MILACIC, Slobodan, GICQUEL, Jean, ACHOUR, Rafaâ Ben. *La démocratie représentative devant un défi historique*. Bruxelles: Bruylant, 2006, p. 131.

⁹ Interessante ressaltar, contudo, que Rousseau não rejeitava a representação na atividade executiva. A lei, como expressão da vontade geral soberana, deveria ser um resultado da atividade decisória direta do cidadão; no entanto, a atividade governamental, por não envolver a decisão do povo soberano, poderia se dar por intermédio de representantes do povo. MAIOLINO, Eurico Zecchin. *Poder de reforma constitucional: limitações*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 25; NASCIMENTO, Milton Pereira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEAFFORT, Francisco C.. *Os clássicos da política*. Volume 1. 14 ed. São Paulo: Ática, 2006, p. 198; PRÉLOT, Marcel; LESCUYER, Georges. *História das ideias políticas*. V. 2. Trad. Regina Louro e Antonio Viana. Lisboa: Presença, 2001, p. 64; GARSTEN, Bryan. Representative government and popular sovereignty. In: SHAPIRO, Ian; STOKES, Susan C.; WOOD, Elisabeth Jean. *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 94.; PITKIN, Hanna Fenichel. Representation. In: BALL, Terence; FARR, James; HANSON, Russell L. *Political innovation and conceptual change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 149; URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2008, p. 64.

¹⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Considérations sur le Gouvernement de Pologne et sur sa Réformation Projetée*. In: *The political writings of Jean Jacques Rousseau*. Vol. II. Cambridge: Cambridge University Press, 1915, p. 449-450

Afora questões de ordem contingenciais – como a impossibilidade de se estabelecer, naquele momento, mecanismos de captação direta da vontade popular - também o temor da deliberação popular direta e argumentos elitistas e aristocráticos reafirmaram o princípio representativo.

Com efeito, os representantes eleitos e escolhidos pelo povo, porque dotados de discernimento e julgamento superiores, eram mais capazes de identificar os interesses coletivos e decidir independentemente da pressão e das influências do eleitorado¹¹.

Este brevíssimo alinhamento teórico buscou demonstrar como se apresentaram as duas modalidades de democracia, na história do pensamento político e na estrutura jurídico-constitucional dos Estados, como princípios antagônicos e excludentes. A substituição da democracia direta ou imediata pela representação política – independentemente das questões internas, como as acepções da representação – significou o abandono da soberania popular mediante a autorização, por intermédio das eleições, ao representante para agir pelo e em nome do povo.

Não se pretende aqui fazer um esboço histórico pormenorizado acerca do surgimento do regime representativo – que somente após a extensão do sufrágio e o quebrantamento de restrições quanto à participação cidadã é que se convolou em democracia representativa. Pretende-se, apenas, estabelecer os parâmetros que conduziram a democracia à consolidação em quase a totalidade dos países, a partir de marcos históricos e políticos.

A compreensão da democracia e sua forma representativa tornou-se, pois, hegemônica na sociedade contemporânea. Hodiernamente – e adiante isto será retomado – a discussão

¹¹ BEETHAN, David. *Democracy*. Oxford: One World, 2006, p. 5; CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 12ª edição. São Paulo: Cortez, 2007, p. 294-295; BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2007, p. 34.

sobre a democracia não é sua substituição em razão de suas insuficiências internas, mas como aperfeiçoá-la ao aproximar representantes e representados e superar a crise que vem sendo apontada em suas bases conceituais e empíricas.

3. Liberalismo e Governo Representativo: Representação e Liberdade

A concepção liberal de representação engendra um modelo em que sua nota essencial é da liberdade do representante para agir em nome dos representados, tão logo obtenha a autorização decorrente dos processos eleitorais. A representação pressupõe, no modelo liberal, que o representante, uma vez eleito pelo povo no bojo dos processos eleitorais, tenha liberdade para agir no âmbito dos parlamentos ou órgãos representativos, porquanto não representa os interesses concretos do povo, mas a razão revelada, o bem comum, a vontade geral¹².

A representação foi tratada, pela primeira vez na doutrina política, por Thomas Hobbes. No *Leviatã*, a passagem do estado de natureza, essencialmente danoso ao indivíduo, ao estado civil, dava-se por intermédio de um pacto entre os indivíduos, que, ao criarem o soberano, atribuíam-lhe a função de proteção da vida e da paz. Por conseguinte, a convenção entre os indivíduos implica a passagem do estado de natureza ao estado civil, o qual é possibilitado pela noção de representação, uma vez que os indivíduos autorizam o soberano a agir em seu nome. Veja-se que o soberano é criado com a obrigação política de asseguramento da paz e da

¹² CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 12ª edição. São Paulo: Cortez, 2007, p. 295; BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2007, p. 35.

vida dos indivíduos e tal autorização é ilimitada e irrevogável, na medida em que se torna mais prejudicial o retorno ao caótico estado de natureza do que a manutenção do soberano.

O que interessa da doutrina de Hobbes, e que influenciará a formação da compreensão liberal de representação política, é o ato de autorização e a amplitude que toma na configuração das obrigações políticas. Com referido, a criação do soberano tem um cunho teleológico evidente e no exercício de tal finalidade age como representante dos indivíduos. Porém, tendo em vista que o pacto convolutório do estado de natureza na sociedade civil dá-se entre os indivíduos e não entre estes e o soberano, este último não tem obrigações políticas em face dos primeiros, os quais estão desprovidos de quaisquer instrumentos de responsabilização ou prestação de contas. Paradoxalmente, contudo, os atos praticados pelo soberano como representante os vinculam como se eles mesmos os tivessem praticado¹³.

A dissociação entre representantes e representados, entre pessoa natural e pessoa artificial, a quem era conferida autoridade para agir em nome dos indivíduos por intermédio da autorização, sem a contrapartida da exigência de responsabilização pela prática dos atos, atribuíveis imediatamente aos representados, forneceu elementos para a concepção liberal de representação política.

A representação, no modelo liberal, desgarra-se de seus antecedentes medievais para significar a atribuição de poder aos representantes por intermédio das eleições. Contudo, porquanto imersa nos ideais racionais típicos do iluminismo, a acepção liberal deslocava a relação representativa para um eixo racionalista e objetivo, segregando os móveis da atuação do representante dos anseios, demandas e desejos dos representados. Desta maneira, os

¹³ PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 30; Hobbes define a essência do Estado na seguinte passagem: “Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum.” HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 144.

representantes não representavam o cidadão ou os eleitores, senão a razão, o bem comum, a vontade geral.

A ruptura do liame que se poderia supor, entre representante e representado, como condicionante da atuação do representante nos corpos representativos, implicava, pois, que os eleitos não seriam os representantes de setores sociais específicos e que falariam em nome de seus representados no âmbito assemblear. O representante não era ‘um de nós’ no parlamento, mas alguém que teria de ter a capacidade e a aptidão de captar e absorver o bem comum e o interesse geral e transformá-los em decisão política. A autorização eleitoral conferia aos representantes autoridade para falar e agir em nome dos representados, vinculando-os por suas decisões, porém não eram suas demandas concretas que conduziriam a atuação do representante, mas a assimilação do bem comum e do interesse geral da sociedade.

Por conseguinte, seria paradoxal a existência de instruções e standards vinculativos típicos do mandato imperativo se o representante obtém autorização para atuar em nome da nação. Se durante as reuniões dos Estados Gerais, os representantes de cada plano agiam em nome da ordem política e social a qual pertenciam – o clero, a nobreza e os comuns – e assim, observavam as instruções que lhes eram apresentadas nos cahiers de doléance, a compreensão acerca da representação do todo, da nação, conduziria, inexoravelmente, à dissolução das instruções vinculativas que configuravam o mandato imperativo.

A representação livre passa a desenvolver-se nesse sentido e conta com a produção política e a previsão nas constituições do período.

Montesquieu, ao discorrer acerca do poder legislativo e constatar a impossibilidade da atribuição do poder legislativo ao povo em conjunto nos grandes estados, conclui que os representantes são mais capazes de discutir os negócios públicos, porquanto “povo não é nem um pouco capaz disto, o que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia.”

Acrescenta, ainda, no mesmo Livro XI, capítulo VI, do *Espírito das Leis*, que não há necessidade de que os representantes recebam instruções dos seus representados. Em verdade, Montesquieu adotava, então, um amálgama de democracia e aristocracia, ao prever dois órgãos legislativos distintos, que se controlavam mutuamente, o órgão dos nobres e dos representantes do povo, que deliberariam separadamente¹⁴.

A abstração da nação também exigia, para Sieyès, que os representantes falassem em seu nome. Com efeito, Sieyès definia a nação como “um corpo de associados que vivem sob uma lei comum e representados pela mesma legislatura”¹⁵. No entanto, este ente abstrato era distinto da existência concreta de cada cidadão e tal abstração tornava necessária a existência de representantes para atuarem em seu nome. Note-se que o que determinava a representação era o aspecto comum que ligava os indivíduos e não suas diferenças concretas e a soberania era conferida à nação, que falaria por intermédio dos seus representantes. A transmutação da soberania popular, nos moldes rousseauianos, à soberania nacional preservou, sob um enfoque diferente, um elemento que mantinha a vontade – antes geral e agora nacional – orbitando sobre a existência concreta e fragmentada do corpo social¹⁶. As vontades individuais não se aglutinavam para a formação da vontade geral e não se congregavam para a constituição da vontade nacional; são existências distintas e o mecanismo representativo autorizava a representação da vontade geral na assembleia.

Edmund Burke, no famoso discurso aos eleitores de Bristol, de 1774, assim asseverou:

¹⁴ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 167; URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2008, p. 69.

¹⁵ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituição burguesa*. Tradução Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 5.

¹⁶ BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Le droit, l'état et la constitution démocratique*. Trad. Olivier Jouanjan. Paris: Librairie General de Droit et Jurisprudence, 2000, p. 294.

O Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, cujos interesses cada um deve assegurar, como um agente e um defensor, contra outros agentes e defensores; mas o Parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade – em que nenhum propósito local, nenhum preconceito local, deveria guiar, exceto o bem comum, resultante da razão geral da totalidade. Você escolhe um membro, de fato; mas quando você escolhe-o, ele não é membro de Bristol, mas é um membro do Parlamento.¹⁷

Afora a questão da extensão da representação, desgarrando-se dos eleitores dos locais em que foram eleitos, Burke também considerava a representação uma questão de razão e julgamento e não de vontade e, portanto, a imperatividade das instruções não se mostrava adequada ao exercício do mandato representativo. Ademais, isto implicaria uma inversão em que a conclusão precederia à discussão, quando, em verdade, o exercício racional do julgamento pressuporia, em primeiro lugar, a discussão acerca das questões que interessavam a todos e não a fragmento ou parcela do povo.

Do outro lado do Atlântico, James Madison sustenta que uma democracia pura, em que um pequeno número de cidadãos se reúne para governar a si próprio, não se mostra um recurso hábil a proteger contra os infortúnios das facções e da fragmentação da sociedade em paixões e desejos distintos. A república, por seu turno, exatamente por ser constituída sob o princípio representativo, torna-se, desse modo, mais apta a distinguir os valores sociais. A depuração das paixões contrapostas pelos representantes possibilita que não se movam por

¹⁷ Revista de Sociologia e Política. V. 20, Nº 44: 97-101 NOV. 2012, p. 101. Curitiba, v. 20, n. 44, p. 97-101, nov. 2012).

interesses e paixões momentâneas. Madison, no artigo federalista nº 10, diferencia república e democracia. Em suas palavras,

“a república aparta-se da democracia em dois pontos essenciais: não só a primeira é mais vasta e muito maior o número de cidadãos, mas os poderes são nela delegados a um pequeno número de indivíduos que o povo escolhe.”¹⁸

Além disso, como nas grandes repúblicas, o maior número de eleitores tende a escolher representantes mais aptos e capazes de perceber o verdadeiro interesse da sociedade. O distanciamento entre as assembleias representativas e os eleitores resultava na percepção mais acurada dos interesses de todos, ao invés de demandas facciosas e anseios fragmentados.

John Stuart Mill, partindo da constatação de que nem todos os indivíduos podem governar ao mesmo tempo¹⁹, sustenta que a forma de governo ideal é a representativa. Os representantes no âmbito parlamentar podem exercer a função primordial de controle, porquanto, para sua teoria, o parlamento exerce a função de controle do governo, a cargo do Executivo. Ainda, por intermédio do sistema proporcional, que deve refletir as opiniões prevalentes na sociedade, e pelo caráter essencialmente deliberativo da atividade parlamentar, torna-se possível identificar os interesses gerais da sociedade e diferenciá-los de interesses

¹⁸ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003, p. 64.

¹⁹ “From these accumulated considerations it is evident that the only government which can fully satisfy all the exigencies of the social state is one in which the whole people participate; that any participation, even in the smallest public function, is useful; that the participation should everywhere be as great as the general degree of improvement of should everywhere be as great as the general degree of improvement of the community will allow; and nothing less can be ultimately desirable than the admission of all to a share in the sovereign power of the state. But since all cannot, in a community exceeding a single small town, participate personally in any but some very minor portions of public business, it follows that the ideal type of a perfect government must be representative.” MILL, John Stuart. *Representative government*. Ontario: Batoche Books, 2001, p. 47.

setoriais ou de classes, bem como impedir a opressão da minoria pelos interesses tirânicos da maioria²⁰.

O exercício da função representativa, para Benjamin Constant, somente deve ser franqueada àqueles homens detentores de propriedades, que podem dedicar-se à ilustração e ao aprendizado. Para tanto, um estado de ócio é necessário e capacita o indivíduo para o exercício da representação; quem tiver de se dedicar ao labor não terá condições de ilustrar-se e não poderá exercer os direitos de cidadania. Estes homens ilustrados serão os representantes do povo, cuja participação política restringe-se aos processos eleitorais. A habilitação, portanto, aos direitos políticos depende da propriedade privada e seu significado²¹.

A análise breve, por certo, das ideias políticas liberais permite verificar a configuração de um mandato livre, em que os representantes não estão sujeitos a instruções vinculativas por parte de seu eleitorado²². Contrariamente, têm liberdade de ação e julgamento e, ao obterem a autorização eleitoral, podem agir de acordo com sua elevada consciência para a identificação do que melhor pode ser feito e decidido sobre o bem comum, o interesse geral, a vontade geral.

O panorama sobre o pensamento político liberal, no início do trabalho que pretende cuidar das formas de controle, tem um sentido significativo. A liberdade que se concedia ao representante, no exercício do seu mister, não raro espoliava o povo do exercício do poder político; afora a aproximação polarizada que ocorria no momento das eleições – independentemente da extensão do sufrágio –, inexistiam instrumentos de controle político e

²⁰ RAWLS, John. *Lectures on the history of political philosophy*. Cambridge: Harvard University Press, 2008, p. 284; BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2007, p. 70; PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, pp. 62-65.

²¹ CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 12ª edição. São Paulo: Cortez, 2007, p. 295.

²² WEBER, Max. *Economia e sociedade*. trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Vol. 1. Brasília, UNB, 2009, p. 194.

tal fato é tratado, com maior ou menor vigor, nos autores de que se tratou anteriormente. O povo teria, novamente, a oportunidade de participar do processo político, mas somente no momento das outras eleições. Era na periodicidade dos processos eleitorais que residia a única forma de controle político por parte dos representantes.

Em reforço a esta conclusão, é importante notar que a representação manteve, durante da história política contemporânea, posição de proeminência e, exceto por experiências pontuais específicas, os Estados contemporâneos são representativos. Daquele momento histórico se projetaram sobre o panorama atual, com a transmutação operada pela inserção, no discurso democrático, dos partidos políticos, mas a liberdade de atuação dos representantes – cuja gênese se encontra do modelo liberal de representação - continua a constituir um elemento conformador das democracias representativas.

4. Acepções da Representação Política

Da análise da evolução da teoria política é possível inferir que o modelo representativo de governo ganhou força em detrimento da democracia direta, imediata ou de proximidade. A desconfiança das deliberações populares, a crença na aptidão dos representantes para a percepção do interesse geral racionalmente determinado e a escala das sociedades cujos governos se erguiam, notadamente a partir do século XVIII, tornaram prevalecente a aceitação do governo por intermédio dos representantes.

No entanto, é preciso ter em conta que a representação ganhou, ao longo da história, acepções distintas e as propostas classificatórias são as mais diversificadas. A extensão dos

poderes outorgados aos representantes, o sentido semântico da expressão, o papel que desempenha no processo político, conduziram à multiplicidade de acepções do termo representação.

Maurizio Cotta classifica a representação em representação política como delegação, representação política como relação fiduciária e representação como espelho ou como representatividade sociológica²³. Hannah Pitkin, por seu turno, em uma das obras mais citadas acerca do significado da representação, a partir da análise semântica da representação e sua estaticidade ou dinâmica, discorre sobre sua manifestação como autorização, accountability, descrição, simbolismo e representação com atuação substantiva²⁴. Nadia Urbinati, por outro lado, propõe três perspectivas interpretativas da representação, como jurídica, institucional e política²⁵. Manoel Gonçalves Ferreira Filho fala, também, em representação-expressão e representação-imputação²⁶. Max Weber distingue entre representação livre e representação vinculada²⁷. Marilena Chauí, finalmente, toma a representação pelas acepções medieval, liberal, socialista e partidária²⁸.

A realidade é tratada, semanticamente, de forma distinta pelos autores arrolados. No entanto, o fenômeno que comporta diversidade interpretativa e classificatória é o mesmo, independentemente dos termos que a ele se atribuam.

²³ COTTA, Maurizio. Verbete Representação Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007, pp. 1101/1107.

²⁴ PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 11.

²⁵ URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2008, pp. 21-22.

²⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 57.

²⁷ WEBER, Max. *Economia e sociedade*. trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Vol. 1. Brasília, UNB, 2009, p. 194

²⁸ CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 12ª edição. São Paulo: Cortez, 2007, p. 294-297.

Para o fim deste trabalho, que é a análise da accountability e da responsabilidade política em cotejo com o fenômeno da representação, a simples classificação entre representação livre e vinculada, tal qual exposta por Max Weber, entremostra-se suficiente para a compreensão do papel da representação política, sua expressão nos ordenamentos constitucionais dos Estados contemporâneos, bem como a crítica que a ela são dirigidas sobre sua insuficiência para exprimir a vontade popular. Demais disso, permite aglutinar, em modelo classificatório binário, a multiplicidade de concepções da representação encontrada nos autores políticos, muitos dos quais, já citados ao longo da exposição.

A representação vinculada caracteriza-se pela existência de representantes que se encontram subordinados a instruções ou diretrizes determinantes expostas, fornecidas ou apresentadas pelos representados. A liberdade de ação representativa é limitada pela existência de standards vinculativos de ação. O representante, após sua escolha, na maioria das vezes mediante processos eleitorais, atua apenas transferindo, ao âmbito assemblear, as decisões acerca das questões políticas que já foram postas, de antemão, pelos representados no momento da escolha. A voz do representante, quando do julgamento político e das escolhas decisórias, apenas ecoa as vozes dos representantes, que determinam quais são suas demandas e interesses, plasmando-os em referências subordinantes aos representados. As origens clericais da representação, nos cleros da Idade Média – furtar-nos-emos, aqui, a entrar na discussão da existência da representação política na antiguidade – e a fragmentação social e política típica deste momento histórico, conduziram à existência de interesses segmentados e incomunicáveis que resultariam na vinculação dos representantes às determinações dos representados nas assembleias então existentes. Foi assim em França, nos Estados Gerais, reunidos a partir do reinado de Felipe, o Belo, de 1.285 a 1.314, até a deflagração da Revolução Francesa, em 1789, em que os representantes dos três estados ou planos

representativos das ordens política e social do período se reuniam em um conselho deliberativo e consultivo²⁹.

Por intermédio do mandato imperativo, portanto, a liberdade de ação, julgamento e decisão é absorvida pelas diretrizes preestabelecidas pelo corpo dos representados. Como consequência lógica do modelo de vinculação, o mandato que se outorga, em termos subordinantes, é revogável pelos representados, porquanto se estabelece sobre uma base privatística similar aos contratos de mandato. Nesse sentido, os representantes são delegados, a quem são atribuídas tarefas específicas que se não forem observadas em seus termos vinculativos, abre a possibilidade de revogação do mandato conferido pelos representados.

O modelo vinculativo projetou-se e ressoou nas críticas marxistas dirigidas à representação política livre. Os modelos de imperatividade do mandato e sua consequente revogabilidade a qualquer tempo, se as instruções não fossem observadas pelos representantes, foi exposta por Karl Marx em *A Guerra Civil na França*³⁰. Embora crítico do sistema representativo parlamentar, Marx descreve a representação decorrente da universalidade do sufrágio na experiência da Comuna de Paris, como delegação aos representantes que promovem interesses concretos da classe trabalhadora e, por este motivo, responsáveis e substituíveis. Configurava, pela existência própria de vinculação e subordinação, um instrumento de controle e avaliação popular³¹.

²⁹ GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. 4 ed. Trad. A. M. Hespanha e L. M. Macaísta Malheiros. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003, p. 206; BASTOS, Aurélio Wander. Introdução. In: SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa*. Trad. Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009; HOBBSBAWN, Eric. J.. *A Era das revoluções, 1789-1848*. 25 ed. Trad. Maria Tereza Teixeira e Marcos Penchel. São Paulo: Paz e Terra, 2010, pp. 102-109.

³⁰ ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pertencimento do mandato. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UNB, 2006, p. 180-182.

³¹ ALKMIN, Antonio Carlos. O paradoxo do conceito de representação política. *Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política*, vol. 22. n. 1, jan./jun. 2013, p. 56-71; CHAUI, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 12ª edição. São Paulo: Cortez, 2007, p. 297; SCHMITT, Carl. *The necessity of politics – an essay on the representative idea in the church and modern Europe*. London: Sheed and Ward, 1931, pp. 69-70.

A imperatividade do mandato e a vinculação dos representantes às determinações dos eleitos, contudo, não logrou êxito nos ordenamentos jurídico-constitucionais dos Estados Modernos, desde a primeira Constituição Francesa, de 1791, que previa que “os representantes eleitos nos departamentos não serão representantes de nenhum departamento em particular, mas de toda a nação e não lhes poderá ser dado nenhum mandato”.

No século XX, as Constituições continuaram a prever a proibição ao mandato vinculativo. Na França, o 27º artigo da Constituição Francesa de 1958 estatui que “qualquer mandato imperativo é nulo”.

A Constituição de Weimar a previa, em seu art. 21, que “os deputados são representantes de todo o povo. Não dependem senão de sua consciência e não estão obrigados por nenhum mandato”. Também na Alemanha, a Lei Fundamental de 1948 estabelece, em seu art. 38, seção (1) que “os deputados do Parlamento Federal alemão são eleitos por sufrágio universal, direto, livre, universal e secreto. São representantes de todo o povo, independentes de quaisquer encargos e instruções e subordinados unicamente à sua consciência”.

O modelo livre de representação, por seu turno, que se desgarrou dos antecedentes medievais de vinculação, consiste na outorga de poderes, do representado ao representante, cuja escolha se dá, nos Estados modernos, pelas eleições, para que este atue nas assembleias representativas de maneira livre, de acordo com sua consciência e seu julgamento, acerca do que entende mais apropriado ao atingimento do bem comum e do interesse de toda a sociedade³². Inexistem instruções vinculativas, as quais se entremostrariam deletérias à representação de toda a sociedade e constituiriam entrave ao julgamento livre do representante quando colocado diante de questões sobre as quais deveria deliberar e decidir.

³² PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 11; PETIT, Philip. Varieties of public representation. In: SHAPIRO, Ian; STOKES, Susan C.; WOOD, Elisabeth Jean. *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 65.

A representação livre abandona o modelo privatístico de mandato, fundado no contrato privado e na delegação, publicizando-se ao apoiar-se sobre a liberdade para o julgamento de questões públicas para fora das instruções vinculativas dos representantes. Estabelece-se, assim, uma relação fiduciária entre representantes e representados. Os representantes tornam-se trustees no exercício do mandato representativo³³, têm liberdade de ação e julgamento em uma relação que se funda na confiança, cuja autorização de ação se dá no momento das eleições. Portanto, a partir da autorização eleitoral, os representantes eleitos podem e devem agir de acordo com sua consciência, livres de instruções subordinantes.

Como corolário da relação de confiança, não haveria possibilidade de revogação do mandato outorgado ao representante e o controle existente sobre a atuação do representante era extremamente enfraquecida. A liberdade de atuação e decisão que era conferida ao representante poderia ser julgada no momento das eleições periodicamente existentes, mas não durante o exercício do mandato representativo³⁴.

Esta relação acaba por esvaziar-se em termos conteudísticos. Após a autorização eleitoral, o povo deve submeter-se ao que decidirem seus representantes unicamente em virtude da confiança que neles foi depositada nos processos eleitorais, sem que possa se manifestar ou controlar o conteúdo mesmo da deliberação e decisão. O povo não mais está no parlamento, mas alguém age no seu interesse e, por este motivo, o resultado de sua atividade deliberativa vincula a todos. A nota característica do modelo liberal-representativo é, pois, a autonomia do representante; significa, a um só tempo, capacidade de ação desembaraçada dos

³³ LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Trad. Julio Ficher. São Paulo: Martins Fontes, 2005, §§ 149 e 155.

³⁴ Embora em LOCKE, a relação de subordinação pudesse ser quebrantada pelo recurso à revolução. Diferentemente de Hobbes, não haveria, por intermédio do direito de resistência contra o soberano, o retorno ao estado de natureza; o *pactum societatis* não era afetado pelo exercício do direito de resistência, porquanto a confiança que fundava relação de representação não era estatuído entre os súditos, mas justificava e legitimava a instituição do Estado

anseios e demandas sociais e autossuficiência na percepção das melhores escolhas para os interesses nacionais.

A base liberal da configuração do mandato livre foi referida algures. Estrutura-se sobre uma tríplice fundamentação, as quais podemos chamar de fática, extensiva e qualificatória. Em primeiro lugar, parte-se de uma constatação fática de que não é possível a existência de democracias de proximidade nos Estados modernos em razão da vastidão territorial e da grandeza populacional. Em segundo lugar, a extensão da representação, porquanto o representante não representa apenas parcela – territorial ou classe -, senão a todo o povo ou nação. Por fim, o representante se apresenta de maneira mais qualificada e com melhores condições de julgamento e captação do bem público e do interesse geral.

Este é o modelo adotado nos Estados contemporâneos. Os representantes não estão vinculados a instruções dos eleitores. Os processos eleitorais constituem a concessão de franquias de ação e julgamento livres para o representante atuar nos parlamentos e as decisões que serão tomadas, travestidas no mais das vezes em instrumentos legislativos, serão vinculantes para todos e não somente a parcela ou fração do povo responsável pela eleição de cada um dos representantes.

5. Partidos Políticos e Representação Política

Após a institucionalização das democracias por intermédio de partidos, iniciaram-se as críticas acerca do papel dos partidos políticos e da partidarização nos arranjos democráticos.

A partidarização ou fragmentação dos interesses gerais não foram vistos com bons olhos pelos teóricos liberais. Com efeito, como exposto acima, um dos fundamentos da representação política, neste modelo, é exatamente a representação de interesses gerais, que pairam sobre as individualidades concretas. A nação ou o corpo social era representado como um todo nas casas parlamentares e a projeção de interesses setoriais no âmbito deliberativo não se mostrava adequada. Antes, parecia, aos olhos destes teóricos, nociva à ideia de democracia.

Madison, Hume, Rousseau, Bolingbroke e Hobbes viam os partidos como prejudiciais e conducentes à fragmentação social, máxime por significarem facções contrárias aos interesses sociais³⁵.

Edmund Burke, contudo, defendia a existência dos partidos. Definiu-o como um grupo de homens unidos para a promoção, pelo seu esforço conjunto, do interesse nacional com base em algum princípio com o qual todos concordam³⁶. Em verdade, na base do discurso acerca do partido – e das facções, nas leituras de Madison e Hume – extrai-se a verificação, inafastável, do pluralismo político e social no seio das sociedades; se são plurais as demandas, ideologias, interesses e expectativas, é intuitivo que aqueles que professem linhas semelhantes de pensamento se aproximem para a tomada e influência do poder político no regime democrático-representativo, por intermédio dos processos eleitorais. O conceito de partido

³⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 373; VERDU, Pablo Lucas. *Principios de ciencia politica*. Tomo III. 2ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1974, p. 22; SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 26; PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 21-23; HUME, David., “Of Parties in General”. In: HAAKONSEN, Knud (ed.). *Hume: Political Essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp. 33–34. Vale transcrever o que dizia Madison a respeito: entendo por facção uma reunião de cidadãos, que formem a maioria ou a minoria do todo, uma vez que sejam unidos e dirigidos pelo impulso de uma paixão ou interesse contrário aos direitos dos outros cidadãos, ou ao interesse constante e geral da sociedade. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003, p. 60.

³⁶ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 29; ROSENBLUM, Rose. *On the side of the angels: an appreciation of parties and partisanship*. Princeton: Princeton University Press, 2008, p. 18

político que nos fornece Pablo Lucas Verdu demonstra a presença destes elementos: a congregação de interesses comuns, de base primordialmente sociologia, e sua nota teleológica, que é a assunção do poder político ou sua influência na composição das assembleias representativas. Define-os, assim, como “agrupamento organizado, estável, que solicita apoio social a sua ideologia e programa políticos, para competir pelo poder e participar da orientação política do Estado.”³⁷

Como a inevitabilidade e o dissenso formam diferentes maneiras de ver o mundo que se reflete, necessariamente, em aglutações de interesse comum, ainda que se critique a organicidade dos partidos e sua tendência à oligarquia, não se pode negar a existência de partidos inorgânicos ou, melhor dizendo, grupos sociais aglutinados pelas semelhanças ideológicas³⁸. Os partidos, por isso, ao congregarem programas ou grupo de ideias, exercem um papel importante que ultrapassa a mera instrumentalização das eleições para refletir, no âmbito do governo representativo, as múltiplas visões de mundo e da política encontradas na sociedade. Malgrado se apresente como candidato destacado de grupos aglutinadores de ideias comuns, o voto dirigido a determinado indivíduo não é a ele atribuído, no mais das vezes, em razão de ser esta ou aquela pessoa, mas, sobretudo, porque pensa ou reúne ideias que podem sustentar uma escolha eleitoral³⁹.

³⁷ VERDU, Pablo Lucas. *Principios de ciencia politica*. Tomo III. 2ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1974. p. 30. Weber refere que “conceitualmente, os partidos só são possíveis dentro de uma associação cuja direção pretendem influenciar ou ocupar.” WEBER, Max. *Economia e sociedade*. trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Vol. 1. Brasília, UNB, 2009, p. 188.

³⁸ MICHELS, Robert. *Potere e oligarchie*. Trad. Viviana Ravasi. Milano: Giuffrè, 1989, p. 493.

³⁹ URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*. V. 11. p. 387-412

Os partidos passaram por um processo de institucionalização. A formalização da atividade e da existência dos partidos constitui a criação de estatutos legais regulando a ação partidária, em razão do perigo da atuação ilimitada dos partidos⁴⁰

A condensação de projetos, princípios e ideologias em torno de programas partidários aproxima-se de uma maior vinculação da atuação partidária e, assim, permite, ou deveria permitir, um incremento da identidade desejável entre os representantes e os representados⁴¹. A cristalização dos programas partidários convola-se em programa de ação, tanto na condução do poder político, quando do êxito nas eleições, quanto na influência do processo decisório, e, ainda, no exercício da função opositiva dos grupos partidários que não compõem as maiorias parlamentares.

Disso decorre uma possível aproximação ideológica entre representantes e representados e implica, ainda, um elemento de proteção para o regime democrático, na medida em que a pluralidade de partidos – e aqui não o diferenciamos do bipartidarismo, mas na possibilidade da existência de vários partidos – e, em consequência, a pluralidade de cosmovisões, possibilita um controle mais acentuado de tendências totalizadoras daqueles partidos que, momentaneamente, exercem o poder político.

Os partidos políticos, conseqüentemente, exercem uma função de proeminência no jogo democrático contemporâneo; a práxis democrática se dá por intermédio dos partidos políticos – parteiendemokratie⁴². A introdução dos partidos políticos no debate e prática democráticas alterou profundamente o modelo da democracia representativa. Hodiernamente, o mandato pertence antes ao partido do que ao candidato que se elege pela rotulação partidária; a

⁴⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os partidos políticos nas constituições democráticas. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966, p. 13

⁴¹ Kelsen, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 39.

⁴² “Partisanship, I argue, is *the* political identity of representative democracy”. ROSENBLUM, Rose. *On the side of the angels: an appreciation of parties and partisanship*. Princeton: Princeton University Press, 2008, p. 7.

disciplina em relação aos programas partidários – independentemente de sua constatação empírica – autoriza que o eleitorado controle a atuação parlamentar e a observância das diretrizes que o conduziram a votar ou eleger aquela agremiação. As vozes solitárias, soltas e sem vinculação partidária não podem almejar a eletividade aos cargos representativos, porquanto os estatutos partidários exigem a filiação partidária para a participação na competição eleitoral.

6. Transubstanciação e Consubstanciação: Crise e Metamorfose da Representação Política

Antes de discorrer acerca da crise da representação política, é mister esclarecer, e tal fato já foi referido, que o modelo que apresenta as insuficiências doravante apontadas é o modelo de representação livre de raiz liberal, adota nos ordenamentos jurídico-constitucionais das democracias consolidadas e em processo de consolidação⁴³. Com efeito, embora não haja previsão acerca da proibição do mandato imperativo em muitos países – como o Brasil ou os Estados Unidos da América – o certo é que as democracias contemporâneas abandonaram a fórmula vinculativa, por intermédio de instruções ou diretrizes, no exercício do mandato representativo.

Consequentemente, as insuficiências mais significativas das democracias representativas repousam exatamente na configuração livre do mandato representativo: os representantes, por representarem o povo em sua totalidade, exercem o mandato, deliberam e

⁴³ MORLINO, Leonardo. *Democrazie*. In: BARTOLINI, Stefano; COTTA, Maurizio; MORLINO, Maurizio; PANEBIANCO, Ângelo; PASQUINO, Gianfranco. *Manuale di scienza della politica*. Bologna: Il Mulino, 1986, p. 123

decidem de acordo com sua consciência, identificando e captando, no processo político-decisório, o que entende ser melhor para o interesse social e para o bem comum⁴⁴.

Desta forma, o exercício do mandato representativo acaba por afastar-se das demandas e interesses populares e passa a ser autorreferente. Os representantes são alheios às demandas do povo que, após o findar dos processos eleitorais, são desprezados e abandonados pelos representantes. Ademais, o exercício alienado do mandato implica a percepção pelo povo de que o representante, ao invés de olhá-lo, age, delibera e julga de acordo com seus próprios interesses.

A introdução, no jogo político-democrático, do partido político, agrava esta percepção. A impossibilidade de se observarem os programas partidário resulta em um desencantamento em relação à função aglutinadora e de influência no processo político pelos partidos. Isso se deve à necessidade de governabilidade, caso típico do desenho institucional brasileiro, em que, diante da necessidade de se formar uma coalizão que permita exercer o poder, os partidos tomam por empréstimo lineamentos ideológicos que lhe pareçam estranhos ou distantes, para juntarem aos seus, e assim fazer parte do grande bloco do governo. Acrescente-se, ainda, que a tendência oligárquica do partido, já identificada de há muito tempo por Robert Michels, deixa transparecer aos olhos do eleitorado que, em verdade, a atuação do partido, após as eleições, é definida por um grupo que, de fato, determina o modo de atuação partidária.

O quebrantamento da relação de confiança provoca, assim, uma desconfiança na democracia representativa e sua insuficiência para a captação da vontade popular, que passará a reger a atuação das instituições estatais. O desencantamento da democracia suscita

⁴⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 42; DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. IX; LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação política à representação e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

questionamentos sobre a conveniência de sua manutenção, abrindo o flanco para críticas internas à própria democracia, como o retorno ao mandato imperativo medieval e a adoção de métodos de absorção da vontade popular direta, bem como enseja críticas externas e facilitadoras da institucionalização de regimes autocráticos, em detrimento da liberdade de autodeterminação popular e da proteção aos direitos humanos.

Uma questão adicional demonstra, faticamente, a pertinência as críticas teóricas que se lançam sobre a democracia representativa. Referimo-nos à abstenção eleitoral. Verifica-se uma crescente abstenção nos processos eleitorais, como resultado da consciência de que se torna indiferente a participação do eleitorado na escolha de seus representantes. Este fenômeno, aliás, tem ultrapassado as esferas nacionais para atingir a formação de órgãos representativos no âmbito supranacional, como as eleições para a escolha dos representantes no parlamento europeu.

Destarte, autorreferência da atuação dos representantes nos órgãos representativos, incapazes, portanto, de observar o interesse popular, o quebrantamento da relação de confiança entre representados e representantes e a descrença nos partidos políticos constituem razão suficiente para que se propalem críticas sobre a insuficiência do regime democrático representativo.

No entanto, autores existem que apontam que, em verdade, a representação política não passa por um momento de crise, senão por uma transmutação de seus aspectos estruturantes com um enfoque diferenciado. Em verdade, a acepção da representação política é estrutural e funcionalmente dessemelhante, mas essencialmente igual. Constitui, sim, agir em nome e no lugar de alguém, isto é, o representante age nos órgãos representativos no lugar dos representados, imputando-lhes os resultados dos processos decisórios de maneira vinculativa. No entanto, o governo representativo nunca foi associado, em suas origens clássicas, à

democracia, e suas vertentes estruturantes sofreram um processo de mutação e metamorfose – a eleição dos representantes em intervalos regulares, a independência parcial dos representantes, liberdade da opinião pública e a tomada de decisão após a discussão⁴⁵. Manin, em verdade, acompanha a linha de pensamento de Schumpetter ao sustentar que a democracia é uma forma de seleção de elites e o papel político do cidadão, em um regime cuja centralidade repousa nos processos eleitorais, cinge-se à escolha dos representantes. A representação tem o sentido de uma autorização concedida aos representantes pelos representados no momento das eleições e a estes cabe a função de escolha dos melhores candidatos⁴⁶.

7. Após o Anoitecer: O Findar das Escolhas

A percepção da democracia representativa como um processo de escolha dos candidatos que se apresentam – com ou sem ênfase ao papel dos partidos políticos – culmina na adoção de teorias minimalistas ou procedimentais da democracia, que a concebem, exclusivamente, como um processo de autorização eleitoral, isto é, a democracia não é senão um procedimento de escolha de representantes políticos. Em consequência, a autorização passa a constituir o núcleo e o fundamento do regime democrático, a qual se dá por intermédio

⁴⁵ MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 197;

⁴⁶ LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1, Brasília, jan./jun. de 2009, p. 79.

de eleições periódicas, em que se permite a ascensão ao poder de grupos políticos que, outrora, não obtiveram êxito eleitoral⁴⁷.

Assim, ao obter a autorização de atuação por meio dos processos de escolha – notadamente por intermédio das eleições – os representantes agem com autonomia durante o exercício do mandato e só se voltam ao titular do poder político para, no momento do novo escrutínio, expor sua atuação à avaliação popular. Durante o exercício do mandato representativo, o representante não dispõe de grilhões que aprisionem sua atuação às diretrizes determinantes do eleitorado, seja pela ausência de instruções vinculativas consubstanciadas no mandato imperativo, seja pela ausência de instrumentos jurídicos capazes de impeli-lo a observar suas propostas e plataformas reveladas durante as eleições.

A legitimidade possui, pois, uma base estritamente procedimental. É pela participação nos processos eleitorais e no êxito nas urnas que se legitima um mandato representativo. Após o apagar das luzes das seções eleitorais, o mandato, procedimentalmente legitimado, passa a pertencer ao representante, que labora com autonomia; o povo dá por finda sua participação no processo político e deve aguardar a completude do período fixado para o mandato para que novamente possa expressar-se. Aguarda, em estado de latência, as eleições vindouras para que exerça de maneira única e pontual sua participação no processo político.

A visão da democracia como um sistema de escolha de representantes encontra dupla fundamentação, que pode ser reconduzida a Hobbes, no sentido da autorização para a ação, e a aos pensadores procedimentalistas. Com efeito, para Hobbes a representação assenta-se na autorização para o soberano representar os indivíduos e, uma vez concedida a autorização, somente o retorno à guerra civil pode quebrantar a relação outrora existente. Dentro do

⁴⁷ URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2008, p. 31.

espectro de atuação do representante, inexistem mecanismos de controle e acompanhamento do processo político. Não se quer com isso dizer que não haja limites à atuação do soberano. Inserto no âmbito de atuação representativa própria, não há que se falar em obrigações políticas específicas; ultrapassado, no entanto, os limites, não há representação, o que motivou Hanna Pitkin a afirmar que os limites são do tipo *ultra vires*⁴⁸. Este é o sentido da irrevogabilidade da transferência dos direitos dos indivíduos, para Hobbes: não há, em verdade, revogação, mas a possibilidade de retorno ao estado de natureza caso não sejam observadas os standards teleológicos conducentes à manutenção da ordem, paz e segurança dos indivíduos.

Constitui, em verdade, um alargamento e robustecimento da compreensão dos direitos do representante em detrimento dos direitos dos representados, o que, transplantado para o âmbito da democracia representativa, implica reconhecer que aos eleitores compete o ato inicial de autorização, com o que se dá a condensação de sua participação no processo político. Aos representantes resta um campo dilargado de atuação autônoma.

Também as concepções procedimentalistas de democracia conduzem à concentração da análise nos procedimentos de escolha dos representantes. Esta noção enfatiza os procedimentos para a escolha de representantes e de maiorias, tornando-se desimportante o conteúdo mesmo da atuação do representante. Inexistem preocupações quanto à identidade entre representantes e representados que se projetem para todo o exercício do mandato representativo de forma a vincular os representantes aos interesses dos representados.

Joseph Schumpeter concebia a democracia como um método para a escolha de governantes e propunha a seguinte definição: “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor.” Sustentava que a concepção

⁴⁸ PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 20.

clássica de democracia, do século XVIII, não mais se mostrava adequada à sociedade do século XX⁴⁹. A proposição segundo a qual a participação do eleitorado se dá, exclusivamente, por intermédio das escolhas dos governantes, exclui-o do controle sobre seus representantes durante o mandato; permanecerá obscurecido até as novas eleições que periodicamente se realizam.

Também Kelsen nos apresenta uma concepção procedimentalista e formal de democracia. Parte da assertiva de que o fundamento da democracia é a participação do povo no governo – diferenciando governo do povo e governo para o povo, que pode assumir formas autocráticas – e que, se a participação do povo se dá diretamente ou por intermédio da escolha de representantes, cuida-se, em verdade de um processo de criação e aplicação da ordem social. Portanto, como processo ou método genético e funcional da ordem social, constitui uma forma de governo⁵⁰. Ora, este processo específico que cria as normas gerais e engendra instituições para sua aplicação, quando o povo não atua de per se, não pode ter outro ponto culminante senão as eleições para a escolha dos representantes que atuarão notadamente na criação da ordem jurídico-social. Aliás, Kelsen afirma expressamente que na democracia representativa, “o princípio democrático se reduz à eleição dos órgãos criadores de Direito⁵¹.”

O que é preciso inferir de concepções minimalistas ou procedimentalistas de democracia é que se sustentam sobre duas bases que permitem o afastamento do representante dos seus eleitorados após a obtenção da franquia de ação por intermédio das eleições. É na

⁴⁹ SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 308 e 328. O elitismo característico da teoria de Schumpeter pode ser representado pela seguinte assertiva, inserta na página 344 da obra referida: “Partido e máquina eleitoral constituem simplesmente a reação ao fato de que a massa eleitoral é incapaz de outra ação que não o estouro da boiada”. SARTORI, Giovanni. *Teoria da democracia revisitada*. Vol. 1. trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994, p. 209.

⁵⁰ KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 142-146.

⁵¹ KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 418.

autorização dos representados e nos procedimentos para sua obtenção que repousam os elementos estruturantes do regime democrático representativo e não na manutenção da identidade, ou ao menos proximidade, entre representantes e representados.

8. O Crescimento do Discurso Participatório

O modelo livre de representação política e a inexistência de mecanismos jurídicos e políticos para ligar ou vincular a atuação dos representantes aos interesses dos eleitores provocou ácidas críticas à insuficiência da democracia representativa como modelo de governo do povo, conforme se expôs. À evidência, as críticas que se lançaram advieram desde fora, propulsionadas por movimentos políticos autoritários, bem como de dentro do próprio discurso democrático.

Nesse ponto é preciso trazer à baila uma forte linha de pensamento que vem se solidificando notadamente a partir da década de 60 do século passado, no sentido do regresso à democracia direta como forma de devolução, ao titular da soberania, do poder de decisão⁵².

A participação política direta, notadamente na primeira metade do século passado, era identificada mais com regimes totalitários do que com a democracia, em virtude do êxito dos regimes fascistas, que contaram com um nível substancial de apoio popular das massas⁵³.

Demais disso, a preocupação excessiva com a estabilidade do governo democrático e a defesa

⁵² MILACIC, Slobodan. La démocratie représentative devant un défi historique? Propos Intriductif. In: MILACIC, Slobodan, GICQUEL, Jean, ACHOUR, Rafaâ Ben. *La démocratie représentative devant un défi historique*. Bruxelles: Bruylant, 2006, p. 95; PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

⁵³ PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, p. 2.

das instituições constitucionais colocavam a democracia direta em suspeita ao basear-se em um maniqueísmo entre estabilidade decorrente da presença das elites eleitas no governo e a possível participação direta e desestruturante das massas.

A verificação de que a representação política, decorrente de uma análise histórica e política, demonstrava ser meramente formalista no sentido de basear-se tão somente no consentimento popular mediante um ato de autorização inicial, sem dizer nenhum respeito à substância ou conteúdo da representação, conduziu diversos pensadores a retomar o discurso da democracia direta ou participativa, como forma política consentânea à realização dos dois ideais da democracia, a igualdade política e a autodeterminação⁵⁴. Por intermédio do modelo direto de democracia todo o povo, tomado de maneira ideal e empiricamente igual, poderia participar da tomada das decisões políticas fundamentais da sociedade e, assim, reassumir a condução de sua vida e liberdade, ao tomar parte do corpo social de onde defluiriam as decisões e políticas públicas que regeriam toda a sociedade. A liberdade política, como autodeterminação e autonomia, atingiria um alto grau de realização sem a mediação entre o indivíduo e o estabelecimento de regras e limites à sua existência e atuação social.

Ao lado da vertente substancialista que fundamenta a participação direta do povo, outro aspecto toma lugar de destaque na teoria normativa da democracia participativa e é louvada pelos teóricos que a defendem: refere-se ao caráter educativo e emancipatório da participação, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática e habilidades e procedimentos democráticos⁵⁵. Nesse sentido, é interessante referir a retomada de concepções clássicas, como Rousseau e sua compreensão de que a lei emergente do processo participatório

⁵⁴ LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação política à representação e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, 84, 2011, p. 102.

⁵⁵ Pateman afirma que é possível “caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o input máximo (a participação) e onde o output inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um feedback do output para o input.”. PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, p. 43..

possui um caráter integrador e libertador, e também Mill, que, embora um liberal, crê que a participação possui um caráter educativo e que conduzirá à extensão do sufrágio. A apatia política moderna seria uma decorrência do modelo representativo e mediado de democracia cuja conformação é essencialmente livre; eleitos os representantes, não remanescem instrumentos de controle e uma consequência inelutável é a acomodação da cidadania e a espera pelos processos eleitorais vindouros. Pela participação direta, porém, o povo é constantemente chamado a deliberar e decidir e, por isso, o envolvimento diuturno com as práticas democráticas conduzem à educação para a democracia e à sua emancipação.

Outro aspecto que interessa ao desenvolvimento do estudo relaciona-se ao caráter substitutivo que a crítica participatória confere à participação direta do povo no processo decisório. Com efeito, ao estruturar-se sobre a avaliação desfavorável do governo representativo, a participação direta passa a ser a via adequada à genuína expressão da democracia, deixando para trás as práticas mediadas. Os dois modelos se entremostam exclusivos e excludentes; ou bem existem instituições democrático-representativas e o processo político-decisório se dá por intermédio dos representantes, ou bem o povo decide sem que sejam interpostos mediadores entre seus interesses e as decisões decorrentes do processo político.

Para o primeiro modelo, a legitimidade repousa primordialmente nas eleições e é temporalmente determinável; no segundo, no processo político tomado in totum, já que a participação política é perene e constante.

9. Ressignificação da Representação Política

Contudo, o contraponto às teorias democráticas participativas ganhou corpo no último quartel do século passado. Não se cuidava de reconstruir fórmulas aristocráticas ou elitistas, ao estilo de Schumpeter e seus caudatários, que a viam como um método de seleção e organização de elites políticas, mas de avaliar a democracia representativa no âmbito de uma sociedade complexa e de múltiplas minorias (gênero, etnia e raça), cujas vozes seriam absorvidas e emudecidas pelo processo binário decisório das formas de participação direta. A preocupação com a exclusão e a inclusão na representação política, notadamente pelas minorias e mulheres, impulsionou a ressignificação da representação política em termos diversos, recolocando-a em um contexto mais amplo de participação, não a substituindo de maneira integral pela democracia direta, mas também de uma forma em que todos aqueles afetados pelas decisões coletivas tenham a oportunidade de influenciar os resultados, o que permite seu transplante para a sociedade formada por grupos marginalizados e excluídos. Esta concepção de democracia repousa em dois princípios éticos, o de que os indivíduos são moralmente iguais e o de que são igualmente capazes de autonomia (autodeterminação consciente)⁵⁶.

Assim, a democracia representativa não passa a ser vista como um desenho antitético àquele formulado tendo como ponto central a democracia direta. David Plotke escreveu que “o oposto de representação não é a participação. O oposto da representação é a exclusão. E o oposto da participação é a abstenção.”⁵⁷ Perde-se a visão polarizada de duas modalidades contrapostas de democracia. Se, outrora, o termo participação era associado à ausência de

⁵⁶ URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*. V. 11. p. 397.

⁵⁷ PLOTKE, David. Representation is Democracy. *Constellations*. vol. 4, n. 1, Oxford, 1997, p. 19.

intermediação no processo político-democrático, agora se confunde com a linguagem do discurso democrático-representativo.

“A participação perdeu nitidez semântica e embaralharam-se seus usos analíticos com termos outrora restritos à linguagem da representação, como, por exemplo, articulando a linguagem da participação com a linguagem da accountability social”⁵⁸.

Em termos distintos, em um amálgama discursivo, utilizam-se indistintamente termos e símbolos linguísticos antes restritos à representação. Os sujeitos da participação tornaram-se compatíveis com o discurso representativo. Desta forma, a participação deixou de constituir motor convolatório da mudança de padrões e processos democráticos para significar formas de correção do sistema representativo.

Boaventura Souza Santos assevera que existem duas formas de associação entre a democracia representativa e a democracia participativa: a coexistência e a complementaridade. A coexistência implica a convivência entre modelos distintos de democracia em planos diferentes das instituições estatais. A complementaridade, por seu turno,

“implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia”⁵⁹.

⁵⁸ LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação política à representação e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, 84, 2011, p. 114.

⁵⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp. 75-76.

Pois bem. Acompanhando a assertiva de Boaventura Sousa Santos é possível inferir que os sistemas passam a ser complementares, mas não no aspecto temporal, no sentido de ora deixar o processo deliberativo e decisório a cargo do representante, ora ser retomado pelos cidadãos para que decidam diretamente e sem intermediação. São complementares exatamente em função da percepção de que as modalidades de decisão democrática não são excludentes e exclusivas, mas, para além da coexistência, a inserção da participação no discurso representativo implica o fortalecimento da liberdade política, o alargamento da legitimidade, o robustecimento dos instrumentos de controle e um elemento de correção ou equilíbrio.

A participação democrática no âmbito do sistema representativo permite que a concepção da liberdade política como autonomia seja considerada em um plano diverso. As teorias oitocentistas de governo representativo, bem como aquelas elitistas que afloraram no século XX, restringiam a participação do povo no processo político apenas no momento das eleições. Afora a fundamentação em aspectos concernentes à inviabilidade da democracia imediata em virtude das grandes extensões territoriais dos Estados modernos, também a consideração de que o povo não teria capacidade para decidir e gerir as instituições estatais conduziram à sua exclusão dos processos decisórios após as eleições. No entanto, ao ser novamente trazido para a arena política, para deliberar e decidir diretamente, o povo não só é visto como detentor efetivo da soberania, como também apto a decidir sobre as questões de importância para o corpo social.

Permite, outrossim, um alargamento da legitimidade obtida por intermédio dos procedimentos eleitorais. Com efeito, a ampliação da qualidade legitimatória pela participação

do povo no processo de poder impede o esvaziamento da relação necessária de sustentação da legitimidade, na medida em que confere um aporte substancial para a atividade dos representantes, pela presença diuturna do titular do poder no âmbito deliberativo e de tomada de decisões.

Constitui, ademais, um elemento de correção contra desvios substanciais da atividade representativa democrática, bem como de equilíbrio entre os papéis de cada um dos sujeitos da relação representativa, funcionalmente distintos⁶⁰. É consequência da participação política e da proximidade maior do povo no domínio político que os desvios dos representantes, das demandas do eleitorado ou do bem comum sejam percebidos e absorvidos de maneira imediata e permitam a atuação do povo, por intermédio de instrumentos de controle social, para a readequação do processo decisório às pautas sociais. Acrescente-se que tal desenho orienta a atuação dos representantes, equilibrando-a com a existência de forças sociais que permanecem ativas no processo político, que não o abandonam ao término dos processos de escolha. A proeminência absoluta dos representantes na seara decisória e o enfraquecimento das obrigações políticas cedem espaço para a harmonia e equilíbrio entre todos os sujeitos envolvidos no processo decisório.

Finalmente, e tal configura um ponto fulcral no desenvolvimento futuro do trabalho, a complementaridade entre a representação e a participação reforça a existência de múltiplos mecanismos de controle social sobre a atividade representativa. A atuação do povo no processo de poder, estendida também para os momentos pós-eleitorais, propicia que os canais de controle sejam fortalecidos e conduzam à substancialização da representação política, essencialmente formal em sua configuração liberal. Em última análise, descola o enfoque na

⁶⁰ BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Le droit, l'état et la constitution démocratique*. Trad. Olivier Jouanjan. Paris: Librairie General de Droit et Jurisprudence, 2000, p. 302.

autorização eleitoral e o transfere para a accountability e considera, também as eleições, como um elemento a mais – valorado, por certo – na teia dos processos e mecanismos de controle.

Demais disso, a complementaridade entre representação e participação assimila o caráter educacional do sistema participativo integral. O caráter emancipatório e pedagógico decorrente do modelo direto de democracia, em virtude mesmo da participação do povo no processo político, é compreendido pelo sistema representativo, porquanto o cidadão não mais permanece em uma situação de passividade diante da atuação do representante, mas passa a participar, ativamente, individual e coletivamente, da deliberação e decisão democráticas e do controle sobre a ação representativa.

Consequentemente, o discurso da democracia direta, hodiernamente, nem sempre tem a pretensão de substituição do modelo representativo. Contrariamente, caminha no sentido da complementação, pela adoção de expedientes próprio da participação – como os referendos ou plebiscitos ou os instrumentos difusos e institucionais de accountability.

Mesmo em democracias diretas, vale dizer, naquelas nas quais a extração da vontade popular se dá de maneira direta pela participação do povo, a preocupação com dimensões desta ordem devem orientar a avaliação. Ainda lá a limitação à ação decisional majoritária tem de ser mantida, considerando, ademais, que a ausência de intermediações representativas aumenta o risco do aniquilamento de minorias pelas decisões majoritárias. Não se quer defender, e se rejeitam de toda forma os temores elitistas quanto ao vigor e a expressão da vontade popular direta, mas também em uma democracia direta os valores que a sustentam, em constante conflito, devem ser mediados e equilibrados. Instituições devem absorver e empreender as decisões coletiva e diretamente tomadas, formas de controle político e jurídico devem existir para a correção do exercício do poder político decorrente das decisões determinantes. Se é certo que a determinação política devolvida ao poder soberano permite

que as decisões sejam por ele tomadas (notadamente sob formas binárias de sim-não, aprova-não-aprova, permite-não permite), também é certo que sua convolação em políticas públicas depende de instituições e agentes incumbidos de fazê-lo. Consequentemente, também na democracia direta é necessária a presença multidimensional de aspetos concernentes à qualidade da democracia, embora com feições renovadas.

Portanto, no plano teórico, a representação política recupera o espaço minado pelas críticas participatórias, o que se reflete, no plano prático, pela projeção institucional da democracia representativa no âmbito dos Estados nacionais e, também, nas atuais esferas supranacionais.

Como referido, a democracia representativa não constitui uma mera possibilidade secundária, uma escolha *second best*, uma fatalidade diante das contingências da vida social e política nos Estados contemporâneos⁶¹. Não se trata de conferir vida ao sistema representativo em virtude da impossibilidade da existência de democracias diretas nos Estados contemporâneos, devido às grandes extensões territoriais e às grandes populações, mas de compreender que a existência de instituições representativas tem a vantagem de dar vozes às múltiplas minorias da sociedade pluralista e de possibilitar a ampliação da deliberação democrática a trazê-la para o seio do processo político.

A representação das minorias reforçou o discurso representativo, mas não o colocou em posição antitética em relação à participação. A representação política é capaz de levar para a o processo decisório os anseios, demandas e interesses de múltiplas minorias (gênero, etnia e raça), cujas vozes seriam absorvidas e emudecidas pelo processo binário decisório das formas

⁶¹ LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação política à representação e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, 84, 2011, pp. 124-125; PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 31; PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, pp. 84-85; URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2008, pp. 6-7.

de participação direta. A preocupação com a exclusão e a inclusão no processo político e a forma como o sistema representativo é capaz de absorver, com mais propriedade, a multiplicidade de grupos minoritários e marginalizados que podem ter palavra no âmbito decisório impulsionou um número expressivo de autores a questionarem o crescimento do discurso participatório e sua pretensão de substituição ao sistema democrático-representativo⁶².

10. A Aurora Democrática e a Responsabilidade Política

As práticas democrático-representativas e a crítica interna acerca de suas insuficiências para correta captação dos interesses dos representantes conduziram a discussões sobre a necessidade do estabelecimento de controle sobre a atuação livre do representante, bem como à manutenção da legitimidade durante todo o exercício do mandato representativo, e não somente nos instantes expressos pelos procedimentos eleitorais.

É interessante referir, aqui, à análise que Pierre Rosanvallon desenvolve sobre a legitimidade e a confiança e como a dissociação entre elas constitui um problema nuclear das democracias⁶³. A legitimidade é compreendida como uma qualidade jurídica e de cunho procedimental; encontra nos processos eleitorais sua expressão fenomênica. As eleições constituem o elemento legitimatório dos governos democráticos.

⁶² YOUNG, Iris Marion. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990; PHILLIPS, Anne. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press, 1995; WILLIAMS, Melissa S. *Voice, trust and memory – marginalized groups and the failings of liberal representation*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

⁶³ ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil, 2006, p. 12.

A confiança, por seu turno, é um fenômeno mais complexo e apresenta três funções precípuas, ao acarretar-lhe um alargamento da legitimidade dos processos eleitorais, ao acrescentar-lhe “uma dimensão moral (integridade em sentido amplo) e uma dimensão substancial (a preocupação do bem comum)”⁶⁴, e uma função temporal, ao projetar no tempo a continuidade da legitimidade dilatada. Portanto, a confiança expande no tempo a legitimidade dos governos democráticos cujo sustentáculo é a autorização eleitoral obtida por meio das eleições.

Com efeito, já foi referido que nas democracias representativas o exercício do mandato possui uma conformação liberal, vale dizer, o exercício do mandato é livre, embora os partidos políticos e as plataformas eleitorais tenham um papel central na configuração dos modernos modelos representativos. A introdução dos partidos políticos no cenário democrático teve o condão de aglutinar, em torno de programas comuns, grupos de pessoas que expressam a mesma ideologia, o que torna mais visível a identificação entre as expectativas dos representados e a atuação dos representantes nos processos político-decisórios. Contudo, afora questões concernentes à disciplina e fidelidade partidárias, que serão à frente expostas, pode-se asseverar que é livre e autônoma a atuação dos representantes.

Em sendo livre, o eleitorado não dispõe de mecanismos de controle sobre sua atuação e a concentração do julgamento político ocorre no momento das eleições. Com o encerramento dos escrutínios eleitorais, fecha-se, para o representado, a possibilidade de controle sobre seus próprios representantes, tornado formal o exercício do mandato representativo, isto é, sem vinculações substanciais no que diz respeito às expectativas, interesses e demandas dos representados. À evidência, existem referências conteudísticas, consubstanciadas nas promessas e propostas eleitorais, bem como nos programas partidários, mas não há efetivo

⁶⁴ ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil, 2006, p. 12.

controle sobre as observâncias dos standards que são a base da relação fiduciária estabelecida entre representantes e representados.

A existência de mecanismos de controle de longa duração não provoca o deslocamento da relação de legitimidade para o exercício ou atividade do representante, tão somente, mas sua relação de continuidade, cuja gênese repousa no ato das escolhas dos representantes, deve estender-se e projetar-se para toda a duração do mandato, não como uma forma de acobertamento formalista da atuação do representante, mas sim como uma aproximação entre aquilo que deseja o eleitorado e a substância da atuação dos eleitos nas assembleias representativas.

Esta configuração exprime um paradoxo da representação, exposto magistralmente por Hanna Pitkin. Com efeito, malgrado o representante seja eleito para agir em nome do representado, em verdade a representação constitui uma forma de fazer presente alguém que está ausente⁶⁵. Representar, etimologicamente, é constituído do prefixo *re* e do verbo *apresentar*, cujo significado é apresentar novamente, isto é, alguém que não está presente passa a ser representado. Tal conceito assemelha-se ao de Carl Schmitt, para quem “representar é fazer perceptível e atualizar um ser imperceptível mediante um ser de presença pública.”⁶⁶

A concepção da representação como fazer o ausente presente toma de empréstimo a noção de Hobbes acerca do caráter construtivista da representação, no momento da alienação dos bens e direitos ao soberano, do qual deflui que o representante, enquanto soberano, tem diminutas obrigações políticas em face da multidão⁶⁷. Consequentemente, age enquanto

⁶⁵ Dizer que uma coisa é simultaneamente presente e não presente é expressar um paradoxo e um fundamental dualismo é construído no significado de representação (*complexio oppositorum*) – PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 8

⁶⁶ SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madri: Alianza Universidad Textos, 2006, p. 209.

⁶⁷ URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2008, pp. 21-22.

soberano e de maneira autônoma no âmbito exclusivo de atuação e pressupõe, portanto, que não exista uma relação de equivalência entre os dois polos da relação representativa – representantes e representados. Lembre-se que o pacto que cria o soberano e engendra a representação se dá, tão somente, entre os indivíduos e não entre estes e o soberano.

A concepção da liberdade e da independência afasta-se da representatividade, baseando-se da autorização obtidas pelos representantes no momento da escolha, que se dá, em geral, por meio das eleições.

A resposta à indagação sobre se o representante deve fazer o que sua consciência determina ou o que desejam os representados, portanto, perpassa pela constatação da controvérsia entre o mandato – e a consequente relação de responsividade – e a independência⁶⁸.

A responsiveness é a resposta substancial que alguns cientistas e filósofos políticos apresentam como forma de superação do paradoxo mandato-liberdade. Como visto acima, a representação em seu molde liberal conduziu-se sempre no sentido da liberdade da atuação do representante quando recebia em suas mãos a carta de legitimidade outorgada pelo eleitor por intermédio da autorização eleitoral. A partir de então agiria livremente, segundo o interesse público que considerasse existir e somente seria submetido a algum tipo de “cobrança” ou controle quando das eleições que se seguiriam, quando os cidadãos poderiam, se insatisfeitos com sua atuação em descompasso com suas expectativas, decidir por não reconduzi-lo ao poder.

A própria Hanna Pitkin, contudo, sugere que, não obstante paradoxal, deva ser mantida a controvérsia mandato-independência⁶⁹. A equivalência entre representantes e representados,

⁶⁸ PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 145.

⁶⁹ PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 149.

isto é, a consideração da capacidade de ação e julgamento por parte do eleitorado, torna-o sujeito de controle e polo de responsividade em relação à atividade do representante. Do menoscabo à capacidade do eleitorado, pautado em teses elitistas, defluiria um sistema em que a liberdade de ação do representante atingiria seu máximo grau, porquanto não faria sentido a consulta aos menos capacitados para a ação parlamentar; a equivalência, por seu turno, faz emergir um sujeito que, embora ausente torna-se presente na ação do representante – para a manutenção da controvérsia apresentada.

Desta forma, Pitkin acaba por definir a representação com base na responsiveness, como corolário lógico da manutenção da controvérsia mandato-independência. Com efeito, ao manter a liberdade de ação independente do representante e considerar a existência das expectativas e interesses dos representados, a ligação substancial que une os polos da relação representativa é exatamente o olhar dos representantes dirigidos aos representados no momento da atuação, deliberação e decisão. A relação, ainda, passa a ser mútua e recíproca, e não unilateral, na medida em que a inserção na relação representativa pressupõe, de ambos, igual possibilidade de agir e julgar.

A transmutação da compreensão da fonte legitimatória tão somente no momento da autorização para o controle e a accountability tem sido apresentado como forma renovada de sustentação legitimatória que ultrapassa os momentos de colocação, recolocação e retirada dos representantes no exercício do papel político. A legitimidade passa a depender de um processo político de longo prazo, que não surge e se esvai como uma explosão de energia democrática no momento do consentimento/autorização consubstanciado nas eleições, para, posteriormente, adormecer, aguardando nova erupção quando movimentos sísmicos, impulsionados pela sinergia eleitoral, novamente propulsarem a manifestação popular profunda e repentina. A

accountability se apresenta, assim, hodiernamente, como um elemento capaz de permitir a compreensão da legitimidade para além dos momentos eleitorais, estendendo-o para todo o exercício do mandato representativo⁷⁰. Acrescente-se que o poder soberano não pode ser mais considerado um ausente. A visão de Schmitt, a partir de uma visão de Hobbes e Sieyès, de certa forma retomada pela análise de Pitkin baseada na filosofia da linguagem, de que a representação significa tornar presente o ausente, não toma a representação em sua circularidade dinâmica, mas, antes, a toma com um caráter de incumbência ilimitada e abandona aspectos concernentes à representatividade. Contrariamente, o poder soberano conserva um poder negativo, que permite ao povo a investigação, a influência e a reprovação dos seus representantes e que não é antitético à representação, mas antes compõe sua própria configuração de dupla face, como Janus, uma voltada para a sociedade e outra para o Estado⁷¹.

Ver-se-á, no capítulo que se seguirá, como a existência da responsiveness pressupõe instrumentos de prestação de contas, controle e sancionamento. O esvaziamento dos instrumentos de controle é que conduziu, em grande parte, ao surgimento das críticas que se lançaram sobre a democracia representativa pela sua insuficiência como forma de expressão da efetiva vontade popular.

A alvorecer que lança luzes sobre a democracia, assombreada pelo eclipse do abandono do povo pela representação política, depende da presença do povo como sujeito de ação e julgamento e da existência de instrumentos de controle, não somente com projeções institucionais, mas de maneira permanente e difusa no discurso e prática sociais.

⁷⁰ LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação política à representação e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, 84, 2011, p. 100.

⁷¹ URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2008, pp. 28-29.

Portanto, o exercício responsável do mandato atribuído – que pressupõe uma fonte legitimatória de expansão temporal ampliada – caminha no sentido do liame substancial consubstanciado na responsiveness, mas reivindica, para isso, que os representantes disponham de formas de controle, caso contrário permaneceriam alienados do processo político-decisório.

CAPÍTULO II – A IDEIA DE RESPONSABILIDADE E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

1. A Ideia de Responsabilidade e Representação

Do quanto foi dito até agora e, principalmente, da projeção da legitimidade democrática para além dos momentos eleitorais, é possível tangenciar o tema da responsabilidade política. Aqui, contudo, duas observações são necessárias. Inicialmente, o presente estudo converge sua análise e conclusões ao estudo da responsabilidade política no específico plano da representação política, malgrado não se olvide que a questão relativa à responsabilidade política propaga-se para além do mandato eletivo.

Com efeito, o exercício de qualquer cargo ou função pública implica a existência de um plexo de deveres e obrigações do exercente, bem como um instrumental amplo de instrumentos de controle e sancionamento que não se restringem apenas àqueles que ocupam cargos eletivos. É certo que a responsabilidade a que estão sujeitos os ocupantes de cargos públicos – no específico aspecto do sancionamento – pode ser de natureza distinta, mas o que nos interessa no presente estudo é situar o controle, prestação de contas e sancionamento em relação àqueles escolhidos pelos cidadãos, por intermédios das eleições, para ocupar os cargos determinados pela Constituição da República.

Em segundo lugar, e isto será objeto de observação minudente doravante, quando se afirma que nas eleições não repousa a única e isolada fonte de legitimidade democrática, não se pretende reconhecer que ela não exerce uma função de legitimação e controle importante; contrariamente, nas eleições ainda reside a principal e primária fonte legitimatória da democracia representativa, mas deve ser acrescentada a esta visão a percepção, outrora ignorada, de que tal qualidade deve projetar-se e manter-se durante todo o exercício do mandato eletivo e não se esvair e se dissolver no apagar das luzes das seções eleitorais e na conclusão do escrutínio.

Exatamente nesse ponto e com base em tal perspectiva é que se desenvolveu o estudo histórico da representação política no capítulo precedente, a fim de se verificar como a prevalência histórica de visões formalistas e minimalistas, e até mesmo construtivistas da ausência da soberania, propiciaram uma alargada liberdade dos representantes em descompasso profundo e progressivo com os anseios da cidadania. Isto gerou um paradoxo entre o mandato, que pressupõe certa carga substantiva ou axiológica temporalmente e espacialmente variável, e a liberdade, criando uma cisão abissal que conduziu ao ressurgimento, como foi referido, das teorias participatórias, como forma de devolução do exercício do poder político ao seu titular nas democracias. A partir de agora, então, buscar-se-á estabelecer pontes e canais comunicativos e dialógicos entre os dois polos da relação representativa, não para atingir uma identidade corporificada na unicidade, verdadeiramente impossível de se obter, mas talvez uma coerência mediada e controlada pelo povo, mediante a análise de dimensões qualitativas da democracia, notadamente a accountability.

Ademais, o presente estudo não tem o condão de categorizar, diante do quadro jurídico-constitucional brasileiro, todas as formas de responsabilização a que estão sujeitos os ocupantes dos cargos eletivos, diferenciando-as em civil, penal, administrativa ou política. O

que se pretende é a demonstração de que o panorama teórico passou a conceber a representação política de uma maneira distinta, acrescentando-lhe notas relativas ao controle do eleitorado, e como a configuração do desenho institucional e a adoção dos mecanismos eleitorais podem fortalecer ou fragilizar o controle por parte dos cidadãos, a prestação de contas pelos representantes e a aplicação de sanções pelos atores normativamente determinados.

À evidência, tal enfoque pressupõe que se estabeleçam critérios teóricos da compreensão do exercício responsável do mandato. Contudo, como se deixa transparecer, quando se fala em exercício responsável e, em consequência, em responsabilidade, não se pretende realçá-la em termos de uma relação imputacional conducente à aplicação da penalidade de natureza política, mas, sobretudo, do exercício do mandato outorgado aos representantes com observância dos interesses do eleitorado e das normas que conferem estabilidade ao regime democrático. Não se trata, conseguintemente, de uma mera relação de imputação competencial, mas constitui uma relação de caráter constante e perene que se estrutura, sobretudo, sob uma base funcional. Nesse sentido, procura-se afastar a verificação relacional entre representantes e representados de uma matriz que repousa na culpabilidade para assentar a responsabilidade política em uma relação de natureza funcional. Buscar-se-á, deste modo, apontar um deslocamento da responsabilidade política de uma matriz privatista, e por isso pautada em critérios subjetivos, para atingir uma feição funcionalista, em referência ao conjunto de competências e atribuições àqueles a quem são outorgados um mandato político.

Para a compreensão da responsabilidade política serão analisados aspectos concernentes à qualidade da democracia, na forma exposta no presente capítulo, tudo para culminar no

estabelecimento da relação de responsabilidade como um fenômeno de formação sucessiva, dinâmico e permanente, que não deve, nunca, dissociar-se do exercício do mandato eletivo.

2. Aferição Qualitativa da Democracia

Quando se fala em responsabilidade política, quer se referir, de uma maneira ampla, a um governo responsivo aos representados, funcionalmente limitado e sujeito à atuação responsabilizatória do eleitorado, seja por intermédio das eleições, seja mediante o sancionamento pela perda do mandato, seja pelo conjunto de atributos qualificativos que permitem o exercício responsável e responsivo do mandato. Poder-se-ia indagar, então, se não seria preferível falar, simplesmente em *democratic responsiveness*, isto é, na responsividade do representante em relação ao eleitorado. Crê-se, contudo, que a análise sob o enfoque que ora se perfilha dá ao exercício responsável do mandato uma abrangência substantiva diferenciadora da mera referência identitária entre representantes e representados, cristalizada pela ideia de *responsiveness*. Para a compreensão do exercício responsável do mandato, exige-se a observância de outras dimensões que somente a tomada da *responsiveness* como único objetivo do aperfeiçoamento democrático não é capaz de atender.

Quanto mais fortemente se observam as preferências dos cidadãos, mais nos aproximamos de uma democracia⁷². Esta verificação decorre de um conceito que associa, à democracia, como ponto nuclear, a ideia de responsividade. Mas a responsividade, colocada

⁷² LAUTH, Hans-Joachim. Critérios básicos para a democracia: é a responsividade critério para seu círculo íntimo? *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, jan.-abr., 2013, p. 126.

desta forma como elemento conceitual nuclear ou mesmo um objetivo ou ideal a ser permanentemente perseguido pela democracia, seja do plano axiológico abstrato ou na esfera jurídico-institucional, não se mostra suficiente para a aferição qualitativa da democracia. Quer-se com isso dizer que, malgrado a busca pelo atendimento das preferências e das demandas dos cidadãos pelos representantes seja, e de fato é, um dos pilares da estrutura democrática, isso, por si só, não revela quão qualificada é uma democracia se não existirem outras dimensões que devam ser exploradas e que funcionam, igualmente, como seu sustentáculo.

Os processos conflitivos entre dimensões da qualidade da democracia, notadamente a igualdade, a liberdade, o controle político e jurídico, a accountability e a opinião pública (direitos fundamentais, esmagamento de minorias, corrupção, falta de transparência e falta de ética), conduzem para uma substancialização do conceito de democracia, para além da simples correspondência entre as decisões políticas e os desejos, vontade e preferências dos cidadãos, de tal forma a envolver, também, dimensões qualitativas que passem pelo equilíbrio das vertentes axiológicas relativas à igualdade e liberdade e suas projeções institucionais (Estado de Direito, controle político e jurídico, instrumentos de accountability), bem como condições sociais fenomênicas que possibilitem seu funcionamento (participação e opinião pública).

Para melhor compreender a exatidão desta assertiva, faz-se mister, portanto, apresentar quais são as dimensões a que nos referimos, para, em uma delicada e complexa estrutura política, dar sustentação e aperfeiçoamento à democracia representativa.

A democracia tornou-se, mormente após os ventos democráticos que sopraram na América Latina e no Leste Europeu nas últimas décadas do século passado, um regime de governo quase hegemônico. O consenso em torno da democracia atingiu níveis nunca antes experimentados na história da humanidade. Contudo, as deficiências do regime democrático e

de seu funcionamento interno e os custos de sua adoção conduziram a teoria da democracia a tomar rumos diferentes. Não mais se discute sobre as conveniências da adoção do regime democrático, sua superioridade em relação aos demais regimes autocráticos, bem como a criação de um ambiente propício para a convivência, conflitiva, por certo, da soberania popular com os direitos humanos. A atenção da teoria democrática, hodiernamente, volta-se ao seu aperfeiçoamento, que passa pela busca do exercício responsável do mandato eletivo, considerando que a formulação dos modelos democráticos é quase que unanimemente representativa.

Nesse sentido, desenvolvem-se estudos no sentido de apresentar dimensões para se aferir e avaliar a qualidade da democracia. Embora variem em termos de amplitude e número, adota-se aqui a enumeração feita por Larry Diamond e Leonardo Morlino, que implica reconhecer uma noção pluralista de qualidade da democracia, mais consentânea com a complexidade da sociedade e do Estado contemporâneo⁷³, com a ampliação da dimensão da accountability para abranger, além da forma vertical, a vertente horizontal, para utilizar a denominação corrente.

As dimensões qualitativas da democracia são o Estado de Direito, participação, competição, accountability, responsiveness, liberdade e igualdade. Cada uma destas dimensões será objeto de análise apartada para se compreender a complexidade da aferição qualitativa da democracia e, se seguirá, no capítulo seguinte, ao aprofundamento do estudo acerca da accountability em cotejo com o exercício do mandato representativo.

⁷³ DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. IX – XLIII; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 50.

Os autores, ainda, as classificam em dimensões procedimentais, porquanto dizem respeito às regras e práticas democráticas (Estado de Direito, participação, competição, accountability vertical e accountability horizontal) e dimensões substantivas (igualdade e liberdade), uma vez que dizem respeito às liberdades civis e políticas e a progressiva implementação de uma maior igualdade política. Finalmente, a responsiveness constitui uma dimensão que liga as dimensões procedimentais às substantivas ao mensurar a extensão de quais políticas públicas (incluindo leis, instituições e despesas) correspondem às demandas dos cidadãos e suas preferências, agregadas através do processo político⁷⁴.

A accountability será objeto de análise pormenorizada na estrutura da terceira parte do trabalho. No entanto, faz-se mister desenvolver um breve comentário sobre cada uma das demais dimensões qualitativas, de forma a demonstrar seu conteúdo e como se interrelacionam. Demais disso, não se pretende apresentar, aqui, o resultado de uma pesquisa empírica sobre a democracia brasileira quanto à existência ou não das dimensões qualitativas da democracia, mas, tão somente, expor como a presença e a relação entre as dimensões, notadamente a accountability – por ora compreendida como controle –, se refletem no exercício responsável do mandato eletivo.

2.1. Estado de Direito

⁷⁴ DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. XII.

O Estado de Direito é condição da existência da democracia e a qualifica, na medida em que permite a livre competição pelo poder e estabelece regras a serem observadas e instituições às quais é atribuída a função de controle, tanto do processo eleitoral quanto do exercício dos mandatos outorgados. A compreensão do que seja Estado de Direito de sua trajetória histórica é extremamente abrangente e refugiria ao propósito do trabalho sua exposição pormenorizada. Contudo, faz-se mister a apresentação dos traços fundamentais de sua configuração para permitir sua inserção na discussão acerca da qualidade da democracia e, posteriormente, da accountability.

Poder-se-ia apontar, como traços característicos do Estado de Direito, a subordinação dos cidadãos a atos normativos públicos, produzidos segundo regras preestabelecidas, a separação da função legislativa da função de adjudicação, a submissão do Estado e todos os ocupantes do cargo à Constituição e às leis⁷⁵ e a existência de uma esfera protetiva do cidadão consubstanciada na declaração de direitos. À evidência, qualquer destes traços fundamentais comporta variações quanto à estrutura e extensão, a depender do regime jurídico-constitucional concreto de cada Estado. À guisa de exemplo, no que se refere à separação da função legislativa da jurisdicional, existe uma multiplicidade de regimes de distribuição funcional do poder, ora concentrando o governo no Parlamento, do qual defluirá a designação do ocupante do Poder Executivo, ora partilhando-o entre os Poderes Legislativo e Executivo. Também no que tange aos direitos fundamentais dos indivíduos, a formação histórica e a cultura de cada sociedade acabam por estendê-los, também, para além da seara da autonomia individual, com o consequente abstencionismo estatal, para a promoção da igualdade por

⁷⁵ ROSENFELD, Michel. The rule of law and the legitimacy of constitutional democracy. *Southern California Law Review*, vol 74, pp. 1.307-1352; TROPER, Michel. Obedience and Obligation in the Rechtsstaat. In: MARAVALL, José María; PRZEWORSKI, Adam (ed.). *Democracy and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 97.

intermédio da previsão, nos textos constitucionais, de direitos econômicos e sociais e a paralela obrigação estatal de produzir atos normativos e formular políticas públicas para implementá-los e concretizá-los⁷⁶.

Do que se disse acerca do Estado de Direito, em brevíssimas linhas, mormente em razão da amplitude do que sobre o tema se produziu, é importante ressaltar que alguns desdobramentos condicionam a existência de uma democracia e a qualificam, na medida em que criam condições necessárias para a estabilidade institucional, com a partilha de funções aos poderes existentes, estabelecem a submissão dos agentes públicos – eleitos ou escolhidos de outro modo – a certas obrigações políticas e legais e delimitam o âmbito da ação estatal, seja por intermédio de atos normativos ou execução de políticas públicas conducentes ao atendimento das demandas e interesses sociais.

Com efeito, a existência de leis produzidas segundo o procedimento previsto pelo sistema normativo, imprime ao Estado certa previsibilidade de ação e submete todos os indivíduos, ocupantes de cargos públicos ou não, às suas determinações. Consequentemente – e isso se entremostra importante para o objeto do presente estudo –, ao delimitar o âmbito de ação de cada poder e de cada agente que o ocupa, criam-se direitos ou prerrogativas, especificamente direcionadas para o exercício da função pública, bem como determinadas obrigações, de variegada natureza, cujo descumprimento pode ensejar a deflagração de

⁷⁶ É interessante anotar, aqui, que a compreensão dos direitos fundamentais sofreu uma modificação desde as primeiras declarações, no século XVIII. Com efeito, de uma matriz negativa e de primazia da autonomia individual até uma vertente social e emancipatória, apontam-se gerações ou dimensões dos direitos fundamentais, mas sem significar que os direitos que surgiam substituíssem aqueles antes existentes. LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. 6 reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 126; SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 7 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 54; MAIOLINO, Eurico Zecchin. Desafios à Efetividade dos Direitos Fundamentais. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol. 893, março/2010, pp. 47-61.

mecanismos de responsabilização, os quais, no âmbito do Estado de Direito, devem ser previamente estabelecidos⁷⁷.

Demais disso, a separação entre funções de criação do direito e de governo e aquela outra incumbida dos julgamentos, apresenta-se como um expediente cuja nota teleológica é a limitação dos poderes, pelo controle recíproco caso sejam transbordados os marcos delimitativos de suas competências ou transposta a esfera de proteção dos direitos civis e políticos (ou, ainda, exista omissão quanto à implementação dos direitos prestacionais, seja por meio de atos normativos ou execução de políticas públicas, de acordo com o modelo de separação de poderes concretamente adotado).

Ora, nesse específico ponto – estabilidade para a competição democrática, esfera de obrigações públicas e órgãos independentes de controle e julgamento – o Estado de Direito possibilita o desenvolvimento de mecanismos de controle e acompanhamento das atividades do Estado e de seus agentes, estabelece, de maneira prévia e pública, quais as consequências dos atos comissivos e omissivos praticados e os órgãos incumbidos de proceder à investigação e persecução.

O Estado de Direito, nesse enfoque, condiciona a existência das demais dimensões qualitativas da democracia apontadas no texto⁷⁸. Sua fragilidade debilita a participação dos cidadãos, notadamente os marginalizados, pela ausência de canais institucionais de comunicação e diálogo entre os órgãos, os representantes e os cidadãos; a liberdade, tomada no sentido de liberdades públicas – tanto no aspecto positivo quanto negativo – é ameaçada e não encontra, na estrutura estatal, a necessária salvaguarda à sua existência e fruição; a

⁷⁷ O'DONNELL, Guillermo. Why the rule of law matters. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. 4.

⁷⁸ O Estado de Direito como condição para consolidação da democracia: LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia*. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 26.

igualdade entre os cidadãos, notadamente no campo político, porquanto grupos marginalizados não terão acesso ao poder político, que acabará por conduzir aqueles que detêm o poder econômico a perpetuarem-se no poder; o controle dos representantes pelos mecanismos institucionalizados seria ineficaz e falacioso e por intermédio do eleitorado também não encontraria eco nos órgãos representativos, cujas condutas reprováveis se ocultariam por detrás da aparência de legalidade; igualmente, a responsividade em relação aos interesses, demandas e expectativas do eleitorado tornar-se-ia opaca e inaudível, uma vez que a debilidade ou ausência de controle popular e institucional tornariam estéril qualquer movimento no sentido responsabilizatório, seja por intermédio do povo organizado, dos cidadãos nos momentos eleitorais e dos canais institucionalmente existentes.

O Estado de Direito garante, assim, em um regime democrático, a competitividade pela ascensão ao poder pela firmeza de suas instituições, o exercício responsável do mandato eletivo pela rede de mecanismos de controle, e a salvaguarda, pela separação das funções e a existência de um poder independente de julgamento, das liberdades públicas fundamentais⁷⁹.

2.2. Participação

A participação, como dimensão qualitativa da democracia, não alude, exclusivamente, à forma direta de democracia, mas significa uma atitude mais ampla de participação no processo político.

⁷⁹ DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. XV.

Vale aqui retomar, em poucas linhas, aquilo que se asseverou no precedente capítulo acerca do crescimento do discurso participatório e a compreensão moderna acerca da complementaridade entre a democracia representativa e instrumentos de democracia direta.

A retomada da participação perpassa pela percepção do esvaziamento substancial do mandato representativo e pela rejeição de teorias elitistas e aristocráticas acerca da conveniência e manutenção do sistema representativo. Contudo, após um primeiro movimento conducente à demonstração das mazelas do sistema representativo e da superioridade do modelo imediato – apto à efetivação da igualdade política e da autodeterminação – a participação passou a ser concebida como um elemento a corrigir os desvios do sistema mediado e a fortalecer os mecanismos de controle social e institucional, vale dizer, além de estreitar a relação representante-representado, joga luzes sobre a accountability para estender o controle sobre a atividade representativa para além dos momentos eleitorais. Sob um enfoque temporal, repise-se, a representação pontua a atuação do eleitorado, imobilizando-a nos períodos eleitorais, ao passo que a introdução da participação no jogo democrático dilata-a para a permanência do regime democrático.

O caráter emancipatório e educativo que a participação supõe animar decorre não somente do envolvimento quotidiano com o processo político, por intermédio da decisão direta e da composição de mecanismos institucionais e difusos de participação, mas, e sobretudo, pelo controle social sobre a atividade estatal e política.

Evidentemente, e tal fato é intuitivo, a ampliação e aprofundamento da participação passa pela educação do cidadão para a compreensão do sistema político que rege a existência da sociedade e do Estado, do papel dos representantes e dos partidos nos órgãos deliberativos, a assunção e comprimento das competências constitucionalmente atribuídas a cada poder. O alargamento do âmbito da participação política pressupõe, por conseguinte, consciência da

cidadania sobre sua função como titular do poder político e, portanto, como atores das decisões políticas e do consequente controle sobre a atividade dos seus representantes. Isso conduz, inevitavelmente, a um processo dialético em que quanto mais se educam os cidadãos, maior o nível participatório, e o “fazer parte” da função decisória e de controle também significa um caminho para a aprendizagem da cidadania⁸⁰.

É importante frisar, no entanto, que a participação não ocorre tão somente por intermédio dos clássicos modelos de consulta popular – referendo e plebiscito – e do voto nos processos eleitorais. Estende-se para o processo legislativo, por meio da iniciativa popular, pelo assento em conselhos deliberativos de âmbito local e nacional, pela formação de sociedades civis e partidos políticos⁸¹.

Quanto mais houver participação, maior a qualidade da democracia, seja sob um enfoque de fortalecimento da accountability, seja em razão do robustecimento da responsiveness.

2.3. Competição

A competitividade é a possibilidade mais ampla possível de ascensão ao poder de diversos grupos sociais por intermédio de uma regular e livre competição eleitoral entre diversos partidos políticos. Evidentemente que vários aspectos, notadamente de ordem

⁸⁰ Em sentido similar, Carole Pateman afirma que a estabilidade do sistema democrático de proximidade se sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970

⁸¹ DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. XIV.

econômica, influenciam fortemente a competição eleitoral e nenhuma aferição quantitativa pode captar, integralmente, sua extensão. Contudo, a democracia exige a possibilidade de quaisquer interessados disputarem livre e regularmente os cargos eletivos postos à disposição. Veja-se como tal dimensão, embora seja o principal sustentáculo de uma visão elitista de molde shumpeteriano, modifica-se se colocada em um contexto coexistencial com as demais dimensões qualitativas da democracia, principalmente aquelas de ordem substantiva.

A competitividade envolve, demais disso, sistemas eleitorais que reflitam uma maior ou mais diminuta competitividade e alternância do poder. A alternância no poder, no entanto, não significa que a cada eleição um novo grupo político – representado por dado partido ou coligação de partidos – tenha de ascender ao poder enquanto aquele que o ocupa deva, necessariamente, transferir-se para o papel de oposição. Contrariamente, mais do que alternância de poder, deve-se falar em possibilidade de alternância de poder por intermédio da competição no bojo de um processo político-eleitoral justo. No entanto, se, por intermédio do julgamento eleitoral, a cidadania escolher pela manutenção daquele grupo na condução do poder político, o que se pode inferir é que foi exercido o controle social quanto à suficiência das políticas públicas instituídas e executadas durante o exercício do mandato⁸². O povo escolhe por manter os ocupantes em seus respectivos cargos eletivos, sem que com isso possa se falar em enfraquecimento ou debilidade do regime democrático.

A alternância far-se-á presente se o julgamento eleitoral concluir pela necessidade de mudança; se, pelos motivos mais variados, o povo, compreendendo que aqueles que lá estão

⁸² “Seria errado pensar que somente rotatividade eleitoral, a perda do voto de confiança no Parlamento, o impeachment presidencial ou o pedido de demissão do primeiro ministro demonstra que a accountability política está funcionando.” SCHMITTER, Philippe C. The ambiguous virtues of accountability. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. 19

não mais merecem manter-se no poder, elege outros para, nas eleições que se seguirem, efetuarem novo julgamento político.

Esta dimensão encontra estreita ligação, primordialmente, com o Estado de Direito, a accountability – ou controle social e institucional – e a igualdade política; mas também não se distancia das demais dimensões qualitativas arroladas algures.

Com efeito, a competição eleitoral ampla e justa passa pela percepção de que todos possuem iguais condições de lançarem-se na disputa pelo poder político; todos que o desejem devem ter a possibilidade de participar da competição eleitoral e não pode haver restrições de ordem a excluir qualquer parcela do povo de ser incluído no processo político. Normas há excludentes da capacidade eleitoral passiva, notadamente relacionadas à idade do candidato, à sua nacionalidade e à probidade no exercício de funções públicas, mas as restrições hão de pautar-se por critérios razoáveis que justifiquem a subtração de parte dos cidadãos do processo político na qualidade de candidatos.

A competição, demais disso, pressupõe a existência de normas prévias e públicas que regulem o processo eleitoral. Não é admissível que a disciplina eleitoral seja estabelecida pela ocasião, a depender da simpatia ou alinhamento dos órgãos de controle e seus ocupantes por determinados candidatos. Contrariamente, ao se lançar na arena para a competição, todos os candidatos devem saber, de antemão, quais as regras da disputa que irão enfrentar, e encontrar na estabilidade das instituições a possibilidade de fazer valê-las independentemente do grupo político a que pertençam.

Outro dado de relevância para ser referido é como se expressa a competição nos sistemas eleitorais diversos. Aqui aludimos aos sistemas proporcionais e majoritários, os quais, contudo, em razão de constituírem objeto de análise no capítulo seguinte, não serão por ora expostos.

2.4. Liberdade

A liberdade, com dimensão qualitativo-material da democracia, não reduz seu âmbito de análise tão somente à liberdade política; contrariamente, a avaliação da democracia não pode prescindir da presença, além dos direitos políticos, dos direitos civis e sociais ou socioeconômicos, sem os quais os direitos políticos se sustentariam em uma base comunitária com projeções no processo político de tamanha desigualdade que a democracia passaria a ser o governo de poucos e não do povo. É certo que o aprofundamento desta questão – a da democracia social –, embora essencial ao desenvolvimento e consolidação da democracia, refugiria ao objeto do presente estudo, mas é imprescindível a referência à sua importância como forma de aferir a qualidade da democracia. Os direitos políticos – os direitos de cidadania que unem o povo ao processo político-democrático – incluem o direito de votar e de concorrer aos cargos, da maneira mais ampla possível, além do direito de se organizar em partidos políticos.

A liberdade, desde os gregos, sempre foi compreendida em conexão profunda com a democracia. Aristóteles já considerava a liberdade como o telos ou objetivo para cujo atingimento a democracia foi elaborada⁸³. É contraditório falar de democracia sem liberdade, tampouco de liberdade sem a possibilidade de sua ampla expansão no regime democrático.

⁸³ BEETHAM, David. Freedom as the foundation. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. 33.

Tornou-se lugar comum, aliás, a assertiva de que a democracia é o ambiente propício para o desenvolvimento da liberdade. Mas assim o é⁸⁴.

Desta forma, o próprio regime democrático constitui a garantia primordial da liberdade, pela sua configuração plúrima, socialmente coexistencial e tolerante, e a projeção institucional da existência plural e da abertura para a competição pelo poder.

Ademais, malgrado a liberdade sempre tenha sido reconduzida ao regime democrático, a percepção moderna, capitaneada pelo movimento constitucionalista, é que a efetividade da proteção e garantia da liberdade somente pode dar-se por sua previsão em um rol de direitos plasmados nos textos constitucionais⁸⁵.

À evidência, a garantia da liberdade nestes moldes implica uma limitação do poder político, que não mais poderá passar a dispor sobre dada matéria se tiver por finalidade excluir ou eliminar tais direitos do sistema jurídico-normativo, e tem como consequência o fortalecimento do Poder Judiciário como contrapoder, o locus adequado para o julgamento de tais violações⁸⁶. A análise deste conflito refugiria ao objeto da pesquisa, mas é importante notar que tanto no plano teórico, quanto nas experiências concretas das democracias constitucionais, com maior ou menor grau, o Poder Judiciário tem se mostrado como

⁸⁴ Em uma crítica à absorção da democracia pelo Estado de Direito – e a consequente judicialização da garantia da liberdade, Milacic assevera que “C’est la démocratie et non pas le juge que constitue la garantie politique, structurelle ou systémique de la liberté.” MILACIC, Slobodan. *Propos introductif*. In: ACHOUR, Rafaâ Ben; GICQUEL, Jean; MILICIC, Slobodan. *La démocratie représentative devant un défi historique*. Bruxelas: Bruylant, 2006, p. 5.

⁸⁵ BEETHAM, David. Freedom as the foundation. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. 33: “O que é distintamente moderno é a ideia de que as liberdades necessárias para a democracia não podem se preservar ao menos que elas sejam garantidas como um conjunto de direitos individuais em um Bill of rights (carta de direitos) constitucionalmente protegida.”

⁸⁶ AGESTA, Luis Sanches. *Principios de teoria política*. 7 ed.. Madri: EDESA, 1990, p. 300; MATTEUCCI, Nicola. *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*. Trad. Francisco Javier Ansuátegui e Manuel Martínez Neira Madri: Trotta, 1998, p. 24.

garantidor das liberdades consolidadas em instrumentos normativos – e nesse ponto ele aplica o Direito.

O asseguramento da liberdade – em sua amplitude material acima referida – depende de fortes instrumentos de accountability e da estabilidade institucional garantida pelo sistema jurídico-constitucional próprio do Estado de Direito. Vale lembrar aqui as palavras de Benjamin Franklin: “vigilance is the eternal price of liberty”.

2.5. Igualdade

Finalmente, a democracia exige igualdade política formal entre os cidadãos. Desta forma, expressões do tipo “direitos iguais sob a lei” e “one man one vote” são elementares à democracia. A igualdade em todo o processo político - desde o direito de ser votado de forma mais ampla até a participação, em igualdade de condições, com todos os outros cidadãos – é exigência da democracia. Mas ainda aqui a mera declaração de igualdade formal é insuficiente para a consolidação de uma democracia efetiva.

Com efeito, é assente que condições materiais profundamente diversas resultam em desigualdades, também, no plano político. Ainda que se conceba, portanto, que a igualdade deva ser limitada ao âmbito político, não é possível olvidar as relações que existem entre o exercício do poder político e os direitos de cidadania e os direitos econômicos e sociais⁸⁷. As

⁸⁷ BEETHAM, David. Freedom as the foundation. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, P. 35; RUESCHEMEYER, Dietrich. Addressing inequality. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p 55.

consequências vão muito além da participação e da configuração das campanhas eleitorais, podendo atingir a formulação e execução de políticas públicas. A presença de condições materiais de existência digna, a educação e a informação possibilitam que indivíduos e grupos participem com efetividade dos debates públicos e do processo político, com reflexos na formação de políticas públicas.

A igualdade política contamina teorias que perpassam desde Rousseau até os modernos autores que enxergam na representação a possibilidade de se estabelecer um grau desejável de igualdade pela participação de vários setores marginalizados da sociedade, múltiplas minorias cujas vozes permaneceriam emudecidas na deliberação binária típica do modelo de proximidade. A mediação temporal que deflui do modelo representativo abre espaço para a ampla deliberação, no seio da qual as demandas e interesses dos grupos minoritários possuem maior possibilidade de aceitação e acomodação na multiplicidade de decisões políticas que os órgãos representativos são instados a tomar. Acrescente-se que a introdução do elemento deliberativo no debate contemporâneo da democracia – para reconhecer canais também não institucionais de deliberação e influência públicas – autoriza a percepção de que a igualdade de participação ultrapassa os momentos dos processos eleitorais e pereniza-se para a existência diuturna da vida social.

2.6. Responsiveness

Todas estas dimensões – procedimentais e materiais -, afora a accountability que será objeto de análise pormenorizada abaixo, contribuem para a qualidade da democracia. Mas o

governo democrático, por ser um regime de governo do povo, ainda que por intermédio de representantes, deve ater-se àquilo que desejam e esperam os titulares do poder político. Aqui se situa a *responsiveness*, como correspondência ou associação entre a vontade, interesses e demandas dos representados a e condução dos representantes ao tomar as decisões políticas fundamentais, formular e executar políticas públicas⁸⁸. É a forma de agir com olhos fitos para a fonte de legitimidade do governo democrático-representativo. A extensão da legitimidade – recebida não somente por intermédio da autorização eleitoral, mas perdurando durante todo o exercício do mandato – relaciona-se intimamente com a *responsiveness*, que, como decorrência do viés de correspondência, também possui a propriedade relacionada ao controle do poder político, exatamente para mantê-lo dentro de certas premissas e parâmetros materiais de ação.

A *responsiveness*, por significar um processo de correspondência entre os anseios, expectativas e demandas dos cidadãos, possui uma forte interconexão com a *accountability*, a cargo da cidadania, e a participação, como forma de estreitamento da relação representado-representante e de um controle crescente sobre a ação dos representantes. Em termos simples, mas necessários à distinção, *accountability* significa prestação de contas ou, tomada em um sentido mais amplo, controle, ao passo que a *responsiveness* denota a correspondência entre as expectativas e demandas dos cidadãos e a atuação dos representantes.

A *responsiveness* é a resposta substancial que alguns cientistas e filósofos políticos apresentam como forma de superação do paradoxo mandato-liberdade. Como visto acima, a

⁸⁸ Nesse sentido, afirma Robert Dahl que a democracia exige “responsividade contínua do governo às preferências dos cidadãos, considerados politicamente iguais”. DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. 1ª ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005, p. 1. Para Powell Jr., “Democratic responsiveness” é aquela que ocorre quando o processo democrático induz o governo a formar e implementar políticas que os cidadãos desejam. Quando o processo induz cada um consistentemente, considera-se uma democracia de alta qualidade; de fato, responsividade nesse sentido é uma das justificações da democracia.” POWELL JR., G. Bingham. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. 62.

representação em seu molde liberal conduziu-se sempre no sentido da liberdade da atuação do representante quando recebia em suas mãos a carta de legitimidade outorgada pelo eleitor por intermédio da autorização eleitoral. A partir de então agiria livremente, segundo o interesse público que considerasse existir e somente seria submetido a algum tipo de “cobrança” ou controle quando das eleições que se seguiriam, quando os cidadãos poderiam, se insatisfeitos com sua atuação em descompasso com suas expectativas, decidir por não reconduzi-lo ao poder.

Aliás, a própria Hanna Pitkin, em seu seminal estudo sobre representação política, embora procure manter o paradoxo mandato-independência, acaba por definir a representação em termos de *responsiveness* para, ao final, optar pela democracia participativa⁸⁹ como forma de dignidade da política, retomando Rousseau e Hannah Arendt. É fundamental, para ela, a concepção substantiva da atividade de representação que indica o que o representante faz (*acting for*) e o que o representante é (*standing for*), abandonando concepções formalistas que não permitem a assimilação do que ocorre durante o exercício do mandato eletivo.

Acrescente-se, demais disso, que a responsividade, em sua configuração conceitual e projeção institucional, deve ser aferida em três planos diferentes: I-) as escolhas estruturais decorrem de livre competição eleitoral entre propostas ou programas a serem apresentadas pelos partidos; II-) agregação das diferentes escolhas em níveis institucionais diferentes, notadamente no âmbito do legislativo; III-) tanto os representantes eleitos quanto os

⁸⁹ “Um governo representativo não deve estar meramente sob controle; não meramente promover o interesse público, mas também ser responsivo ao povo. Esta noção é proximamente relacionada com a visão de representação como uma atividade substantiva. Para um governo representativo o governado tem de ser capaz de ação e julgamento, capaz de iniciar a atividade do governo, e então o governo deve ser concebido para responder a eles.” PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 232; LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1, Brasília, jan./jun. de 2009, p. 71-73.

designados devem traduzir as diretivas políticas determinadas nos resultados políticos a serem obtidos.

Outro aspecto ligado à *responsiveness*, e que será desenvolvido no tópico relativo à *accountability* vertical por se interrelacionar fortemente com esta dimensão qualitativa da democracia, é aquele ligado ao resultado das eleições e a forma de seleção dos representantes. Refere-se, aqui, primordialmente, aos modelos majoritário e proporcional e de que forma estes modelos refletem e favorecem a *accountability* e a *democratic responsiveness*. Seguindo-se, será analisada, também naquele tópico, de que forma o debate entre parlamentarismo e presidencialismo influi sobre estas questões. Assim, malgrado seja objeto de análise posterior, não se pode deixar de referir a eles neste momento.

3. A Responsiveness À Deriva

Assim sendo, retomando o que acima se afirmou, é possível qualificar uma democracia pelo alto grau de correspondência entre o que querem e necessitam os cidadãos e a conduta dos representantes no seu exercício político. Contudo, não se pode afirmar, por si só, que tal seja a única forma de qualificação da democracia e nem se deve fazê-lo em descompasso com as demais dimensões, que fornecem um complexo, delicado e dinâmico sistema procedimental e substantivo de aspectos concernentes à consolidação e funcionamento da democracia⁹⁰. É aqui que a *responsiveness* pode entrar em confronto com a responsabilidade, tomada em um

⁹⁰ POWELL JR., G. Bingham. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. 62.

sentido mais amplo do que uma mera relação imputacional de causalidade entre uma conduta política e um resultado que demande a aplicação de uma sanção.

Quer-se com isso afirmar que a responsividade, compreendida como relação de correspondência entre o que desejam, esperam e demandam os cidadãos e o comportamento dos representantes no processo político decisório, pode colidir com outras dimensões cuja presença é necessária não somente para a qualificação da democracia, mas, sobretudo, para sua existência. Desta forma, deixar a responsiveness à deriva, seguindo as correntes determinadas pelas demandas populares, sem se atentar para os demais aspectos dos quais cuidamos por ora, pode significar um governo irresponsável, que encontra na base se sua formação a justificativa para qualquer tipo de ação⁹¹.

Tal fato orienta, de maneira inexorável, processos conflitivos entre dimensões da qualidade da democracia, notadamente a igualdade, a liberdade, o controle político e jurídico, a accountability e a opinião pública (direitos fundamentais, esmagamento de minorias, corrupção, falta de transparência e falta de ética). A coexistência de todas estas dimensões, por seu turno, conduz para uma substancialização do conceito de democracia, para além da simples correspondência entre as decisões políticas e os desejos, vontade e preferências dos cidadãos, de tal forma a envolver, também, dimensões qualitativas que passem pelo equilíbrio das vertentes axiológicas relativas à igualdade e liberdade e suas projeções institucionais (Estado de Direito, controle político e jurídico, instrumentos de accountability), bem como condições sociais fenomênicas que possibilitem seu funcionamento (participação e opinião pública).

⁹¹ “Um governante não é apenas receptivo a, mas também responsável por. É o mesmo que dizer que a representação consiste intrinsecamente em dois ingredientes: responsividade e responsabilidade independente.” SARTORI, Giovanni. *Teoria da democracia revisitada*. Vol. 1. trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994, p. 233.

A plena e absoluta correspondência não se mostra factível, não somente em razão da necessidade de atenção à multiplicidade de aspectos do regime democrático, mas, outrossim, em virtude de dificuldades fenomênicas à verificação e reflexão das preferências em razão de sua variedade, estrutura conflitiva das demandas e instabilidade. Consequentemente, repita-se, podem ser estabelecidos limites à responsiveness, sejam decorrentes de condições fáticas inelutáveis, sejam no próprio âmbito normativo, como a convivência entre todos os demais aspectos que devem coexistir em uma democracia, notadamente as expressões substantivas consubstanciadas na liberdade e na igualdade, em suas múltiplas vertentes. Portanto, a análise empírica pode apresentar limites objetivos à responsiveness, como a insuficiência de recursos para fazer frente às despesas geradas por muitas das demandas dos cidadãos e, ainda, o enfraquecimento da capacidade decisória do Estado e seu instrumental democrático-representativo no campo econômico como decorrência do intensificado processo de globalização ou mesmo os processos de integração regional que retiram do Estado nacional parcela de seu poder soberano e a transferem para entidades supraestatais, cuja legitimidade democrática é débil ou interrompida⁹².

Vale, aqui, citar a assertiva provocadora de Lauth, no sentido de que “mesmo ditadores podem atender às preferências de seus subordinados”⁹³. Indagamos: Hitler não fez isso durante a ascensão ao poder? O que a homogeneização do momento histórico permitiu, hoje a fragmentação pode evitar, mas é possível crê-se que uma força política centrípeta faça voltar para si as expectativas sociais de forma a se condensar em torno de programas políticos

⁹² MAIOLINO, Eurico Zecchin. *Constitucionalismo europeu e democracia*. In: Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, Editora Renovar, nº 19 e 20, jul./dez. 2010, p. 469-492; FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. *O Direito na economia globalizada*. 1ª edição, 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 220

⁹³ LAUTH, Hans-Joachim. Critérios básicos para a democracia: é a responsividade critério para seu círculo íntimo? *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, jan.-abr., 2013, p. 131.

embasados em proposições axiológicas excludentes, discriminatórias, devastadoras mesmo das dimensões valorativas ínsitas à democracia: a liberdade e a igualdade.

Mesmo em democracias diretas, vale dizer, naquelas nas quais a extração da vontade popular se dá de maneira direta pela participação do povo, a preocupação com dimensões desta ordem devem orientar a avaliação. Ainda lá a limitação à ação decisional majoritária tem de ser mantida, considerando, ademais, que a ausência de intermediações representativas aumenta o risco do aniquilamento de minorias pelas decisões majoritárias. Não se quer defender, e se rejeita de toda forma os temores elitistas quanto ao vigor e a expressão da vontade popular direta, mas também em uma democracia direta os valores que a sustentam, em constante conflito, devem ser mediados e equilibrados. Instituições devem absorver e empreender as decisões coletiva e diretamente tomadas, formas de controle político e jurídico devem existir para a correção do exercício do poder político decorrente das decisões determinantes. Se é certo que a determinação política devolvida ao poder soberano permite que as decisões sejam por ele tomadas (notadamente sob formas binárias de sim-não, aprova-não-aprova, permite-não permite), também é certo que sua convolação em políticas públicas depende de instituições e agentes incumbidos de fazê-lo. Consequentemente, também na democracia direta é necessária a presença multidimensional de aspetos concernentes à qualidade da democracia, embora com feições renovadas.

4. Responsabilidade Política das Democracias Diretas

Afirmou-se, acima, que também nas democracias diretas ou de proximidade estão presentes aqueles elementos que condicionam a existência da democracia, aqui tomados como dimensões qualitativas da democracia.

Mesmo naqueles regimes em que a consulta popular diuturna dispensaria a existência mediada de representantes, tanto as dimensões substanciais, quanto aquelas procedimentais, revelam-se da mesma forma, malgrado com variações decorrentes do exercício do poder decisório pelo próprio titular do poder político e com o enfraquecimento típico da competição, que tem por nota característica a disputa eleitoral para a obtenção do poder político.

Assim, as regras estáveis e prévias para a deliberação e o exercício consciente do poder decisório, a participação, bem como a igualdade política e a liberdade, e o controle das magistraturas responsáveis pela execução das políticas determinadas pela assembleia, também têm sua expressão nas democracias diretas.

Digna de nota, apenas para completar a análise do governo democrático sob o enfoque da responsabilidade política, é a forma como se projeta na democracia direta. Com efeito, considerando que na democracia direta as decisões políticas fundamentais são tomadas pelo próprio povo, em princípio, inexistente sujeito responsabilizatório. Os próprios autores das proposições legislativas participam de sua deliberação e a elas se submetem, não havendo uma relação em que possa ser determinada uma forma de ação política específica em que em um dos polos existam representantes ou mesmo delegados, em uma visão privatista, que respondam pelos seus atos ou devam conduzir sua atuação política segundo plataformas ou diretrizes vinculantes ou não. Mas, se existe lugar diminuto para a responsabilidade política, exceto se se deixar a determinadas magistraturas a latitude para a tomada de decisões políticas, é preciso concluir que prevalece, em tal regime, a responsabilidade jurídica.

No entanto, é interessante acentuar que na Grécia Antiga existia uma forma de responsabilidade política – porque residente ainda no campo da deliberação e votação. Tratava-se da *Graphe Paranomon*, em que se possibilitava a responsabilidade dos proponentes de uma determinada proposição legislativa perante a Assembleia⁹⁴. Hodiernamente, tal expediente pode ser comparado aos poderes das cortes constitucionais de retirar de vigência um ato normativo incompatível, formal ou materialmente, com seu referencial normativo superior.

⁹⁴ ELSTER, Jon. Accountability in Athenian Politics. In: In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 253-278; MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 20; FARRAR, Cynthia. Power to the people. In: OBER, Josiah; WALLACE, Robert. W. *Origins of democracy in ancient Greece*. Berkeley: California University Press, 2007, p. 176.

CAPÍTULO III – ACCOUNTABILITY NAS DEMOCRACIAS

1 . Simetria e Igualdade

Esta terceira parte do trabalho cuida da accountability nas democracias e constitui o tema central a ser tratado, juntamente com a parte que se segue, acerca da temática relativa ao controle-responsabilidade no constitucionalismo brasileiro.

Como referido algures, a accountability figura como dimensão qualitativa da democracia, ao lado do Estado de Direito, da participação, da competição, da responsiveness, da liberdade e da igualdade.

A accountability, em termos largos que serão logo esclarecidos, significa, a um só tempo, prestação de contas e controle, diante de vários sujeitos responsabilizatórios, seja o próprio corpo de cidadãos que constitui o eleitorado, instituições ou órgãos, representativos ou não, que formam o arcabouço político-constitucional do Estado, e até mesmo, atualmente, organismos internacionais, notadamente no que se refere a aspectos decisórios e de políticas públicas relativos a direitos fundamentais em todas as suas dimensões históricas⁹⁵.

⁹⁵ MAIOLINO, Eurico Zecchin. *Desafios à efetividade dos direitos fundamentais*. Revista dos Tribunais, vol. 893, março/2010, pp. 47-61.

Afora a questão da accountability dita horizontal⁹⁶ – entre instituições, por assim dizer –, a exigência de prestação de contas e o controle por parte dos cidadãos exige a renúncia a teorias acerca da representação que reconhecem dessemelhança entre os representantes e os representados no exercício de seu múnus político. Com efeito, só se pode falar em controle efetivo se se abandonarem visões elitistas ou que colocam o representante em situação de superioridade intelectual ou portador de alguma qualidade política que o diferencie⁹⁷. Em verdade, os representantes estariam a salvo de exigências nesse sentido e dos consequentes controles caso se reconhecesse que eles se situariam em uma posição superior ou diferente dos cidadãos comuns.

À evidência, todo sistema ou regime político supõe alguma base legitimatória que implique alguma forma de controle ou sistema de obrigações⁹⁸. Mesmo as teorias aristocráticas referidas pretendem ao menos situar na qualidade de seus representantes a justificativa de sua escolha, remanescendo, ainda, ao povo soberano o controle exclusivo a ser realizado por intermédio dos processos de escolha. Verifica-se, no entanto, que o estreitamento dos instrumentos de controle com exclusividade nas eleições retira da cidadania a possibilidade de acompanhar, demandar respostas e políticas públicas durante o exercício do mandato eletivo. Tal se dá, neste enfoque, porque os escolhidos dispõem de qualidades pessoais que lhes permitem identificar a razão pública e os interesses gerais.

⁹⁶ É importante, lançar, neste passo, uma nota explicativa. A *accountability*, conforme a classificação de O'Donnell, que adiante será analisada e criticada, divide-se em *accountability* vertical (prestação de contas ao eleitorado) e horizontal (prestação de contas às instituições do Estado).

⁹⁷ A resposta à instabilidade e à violência da democracia direta era a crença de que a representação forjaria um sistema em que os eleitos seriam pessoas melhores. FEREJOHN, John; ROSENBLUTH, Frances. Electoral representation and the aristocratic thesis. In: SHAPIRO, Ian; STOKES, Susan C.; WOOD, Elisabeth Jean. *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 271; PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 112-117. Acerca das teorias elitistas da democracia tratou-se no capítulo precedente, com referência à Burke, Madison, Sieyès, Hamilton e Montesquieu.

⁹⁸ “*Even absolute monarchs are supposed to be accountable to God*”. SCHMITTER, Philippe C. The ambiguous virtues of accountability. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. 19.

Ora, a guinada nesta percepção encontra o ponto de partida quando o representante passa a ser visto como outro cidadão que, eleito, representa determinado grupo, ideologia ou corrente de pensamento, o que se solidificou com a introdução dos partidos políticos e dos programas partidários a arena político democrática. Hodiernamente, é impensável que qualquer representante esteja infenso aos instrumentos de controle – jurídico e político – por se situar em uma posição de superioridade que justifique, por si só, suas condutas, comportamentos e opções decisórias.

Desta forma, exige-se que se admita que ambos, representantes e representados, possuem uma posição de simetria ou equivalência, construindo-se entre eles uma relação recíproca e não unilateral. Torna-se claro que a posição de equivalência não se relaciona ao aspecto funcional, em virtude da distinção de papéis que ambos – representantes e representados – exercem na configuração do regime democrático representativo. Não se trata de uma equivalência funcional, mas, sobretudo, substancial, o que permite inferir que o representante é um igual que, por ter sido eleito pelos seus concidadãos, representa-os no processo político decisório⁹⁹.

É interessante notar que Hanna Pitkin, ao construir a noção de equivalência entre representantes e representados, o faz para manter o paradoxo liberdade-mandato ou mandato-independência, ou seja, para ela deve-se ao mesmo tempo manter a liberdade deliberativa e de decisão dos representantes e salvaguardar a capacidade dos representados para autorizar e manter seus representantes responsáveis perante si¹⁰⁰.

⁹⁹ HAYWARD, Clarissa Rile. Making interest: on representation and democratic legitimacy. In: SHAPIRO, Ian; STOKES, Susan C.; WOOD, Elisabeth Jean. *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 111-135

¹⁰⁰ PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 170; LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1, Brasília, jan./jun. de 2009, p. 63-93.

2. A Democracia como Governo Limitado: Liberdade e Igualdade

Outra consideração prévia à análise da noção de accountability é a percepção de que a democracia é um governo limitado. Com efeito, desde a Antiguidade teóricos políticos sempre misturaram elementos democráticos com outros de outras formas de governos para temperar o processo decisório. A democracia representativa, em razão de sua própria estrutura – seja polarizada ou circular –, implica o reconhecimento de que a existência de dois atores políticos – representantes e representados – deve criar direitos e obrigações para ambos e, no plano jurídico-político, limitar a atuação dos representantes a certas preferências e demandas, o que, na democracia constitucional, ainda sofre restrições de ordem normativa. Por conseguinte, antes de ser responsável ou responsivo, o governo democrático é, sobretudo, um governo limitado e é nestas fronteiras que conceitos de controle e prestação de contas podem ser explorados.

Note-se, outrossim, que na base da percepção de que a democracia é ‘um governo limitado’ está a relação conflitiva entre seus dois grandes vetores axiológicos: liberdade e igualdade. Se de um lado se reconhece que a democracia é o governo da liberdade – em contraposição a governos autocráticos, tout court –, de outro a igualdade, não somente política, exige que sua configuração e extensão encontrem controles, a depender dos arranjos institucionais e de seu motor político-decisório. Ora prevalecerão momentos de maior

liberdade, em prejuízo dos múltiplos controles que podem ser estabelecidos, ora a liberdade será reduzida, em nome de instrumentos de controle que preponderarão em dado regime democrático concreto.

Se as limitações decorrem de aspectos concernentes ao sistema normativo, à igualdade política e social e às expectativas e demandas dos cidadãos, logicamente que os instrumentos que podem existir quanto ao controle da atuação representativa devem relacionar-se a estes três aspectos que lhe servem de referência. Assim, a liberdade de atuação representativa – suposta na compreensão do mandato representativo – é tolhida em sua amplitude pela igualdade dos demais cidadãos, pelas normas e instituições democráticas e pela necessária relação de responsiveness entre estes atores políticos.

3. Representação Política e Accountability

De toda forma, destas considerações iniciais – equivalência, governo limitado e coexistência conflitiva entre a igualdade e a liberdade – é que pode emergir a noção de accountability. É importante frisar, contudo, que esta noção de prestação de contas e controle democrático não é contemporânea à sua absorção como dimensão qualitativa da democracia. Já a ideia liberal de governo representativo revelava uma forma de accountability, limitada, contudo, à participação crescente da cidadania no momento das eleições. Aliás, é possível mesmo buscar na Antiguidade Clássica mecanismos de controle político, como referido no capítulo precedente.

Mesmo teorias elitistas ou aristocráticas reservavam para os processos eleitorais uma dada carga de julgamento, que se dissolveria assim que se formassem os órgãos representativos pela conclusão das eleições. Evidentemente, eleitos, os representantes estavam a salvo de quaisquer modalidades de controle em razão de sua superioridade suposta pela posição social ou pela capacidade invulgar de determinação racional da vontade nacional ou do interesse social.

É importante notar, nesse passo, portanto, que havia uma desvinculação do corpo dos representantes dos representados e o rompimento deste vínculo implicava a perda da capacidade dos eleitores de demandarem comportamentos e respostas de seus representantes. A recondução, por conseguinte, da base legitimatória e a justificativa da escolha situada tão somente na confiança, depositada pelos eleitores no representado no momento das eleições, libertava os representantes de prestarem contas acerca de sua atuação no processo político-decisório¹⁰¹.

A nota, contudo, da democracia representativa é a liberdade do representante. Não há instrumentos jurídicos, tampouco políticos, para a vinculação da decisão a ser tomada pelo representante aos interesses ou mesmo às demandas dos cidadãos. Inexistem referências vinculativas, obrigatórias que condicionem ou orientem a atuação dos representantes. Embora sua atuação no corpo representativo possa ser moral ou eleitoralmente inconveniente, indesejável sobre os olhos do eleitorado, os representantes podem tomar decisões em descompasso com as expectativas dos eleitores, e o fazem de fato.

Aqui vale retomar o que Hanna Pitkin diz sobre a representação política. Entre sua classificação de representação política, ela destaca uma espécie que denomina de formal. A

¹⁰¹ Tal inferência também é extraída da obra de John Locke. *Dois tratados sobre o governo*. Trad. Julio Ficher. São Paulo: Martins Fontes, 2005, §§ 149 e 155.

concepção formalista de representação política apresenta, ainda, uma subdivisão: a da autorização e a da accountability¹⁰².

Em uma exposição superficial, a compreensão de representação política de caráter formal, como autorização, significa que o representante é alguém que recebeu autorização para agir em nome de outrem. A autorização constitui um canal sem referências conteudistas e, destarte, não é vinculativo de nenhuma forma, e é expressa pelas eleições, que passam a consistir em meras ‘vestimentas de autoridade’.

A outra vertente da concepção formalista de representação política a toma em termos de accountability, definindo os representantes como alguém que deve ser mantido sob controle pelos representados, respondendo a eles pelos atos – deliberação e decisão – que toma neste exercício. Embora Pitkin se refira a ambas como concepções formalistas da representação, entre elas existem diferenças profundas, notadamente no que se refere à responsabilidade. Naquela o representante, após autorizado, não é responsável por suas ações, imputando seus atos aos representados. Nesta, por seu turno, o representante é responsável perante o eleitorado, assumindo obrigações que o conduzem a uma posição de equivalência, conforme se verificou.

As eleições, que outrora se convertiam em critério exclusivo de outorga de autoridade, cujo desenvolvimento implicava a consequente vinculação do eleitor às decisões pelo simples e isolado ato de votar – a liberdade política mediada pela existência da representação política – transmuda-se em um elemento de um processo mais amplo e perene, que a transforma em um modo de auferir responsabilidade e, como um corolário lógico, submete-o à prestação de

¹⁰² PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 11; MARTINEZ, Maria Antonia. La representación política y la calidad de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, ano 66, n. 4, outubro-dezembro 2004, México, p. 665; HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1999, p. 144.

contas perante o eleitorado¹⁰³. Assim, se de um lado decorrerá da atuação do representante a vinculação do representado, por outro, as eleições engendram um processo de aquisição de responsabilidade. Como contrapartida, o representante deve sujeitar-se à prestação de contas, ao controle e às eventuais sanções durante todo o exercício do mandato que lhe foi outorgado pelo eleitorado. Se, antes se concentravam os instrumentos de controle no momento singular das eleições e perante o eleitorado que avaliava retrospectiva ou prospectivamente os candidatos que se lançavam à competição eleitoral, agora, com a introdução a accountability, as eleições passam a ser compreendidas em um sistema de responsabilidade e controle mais amplos e perante um plexo de sujeitos responsabilizatórios que buscam a atuação responsável dos representantes e o respeito a dimensões cuja existência a democracia supõe e que foram referidas no capítulo precedente.

4. Noção de Accountability e suas Dimensões

A recondução da atuação livre do representante às expectativas e demandas dos cidadãos se encontra na accountability e suas projeções sociais e institucionais, de forma a possibilitar aos cidadãos a exigência de prestação de contas e justificativas quanto aos atos praticados e, eventualmente, punir os representantes pelos meios estabelecidos. A compreensão dos processos de escolha, portanto, se dá como uma forma de atribuir

¹⁰³ PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 55-57; MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and representation. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p 29.

responsabilidades ao invés da outorga irrevogável de autoridade para a deliberação e julgamento.

Hodiernamente, no entanto, a accountability ganhou novo sentido e extensão. Além da tradicional forma de prestação de contas e controle, hoje ela é considerada como um atributo da democracia conducente à construção de uma representação política responsável e responsiva, sendo colocada, ainda, por certa teoria que ora se adota, como uma dimensão para se aferir qualitativamente a democracia¹⁰⁴.

A vertente da accountability tem ganhado tamanha força na teoria democrática¹⁰⁵ que existem autores que definem a própria democracia em termos de accountability. Veja-se, por exemplo, a definição de Philippe C. Schmitter, para quem a democracia é um

“sistema ou regime de governança no qual os governantes são mantidos sob controle pelas suas ações no domínio público pelos cidadãos que agem através de competição e cooperação dos seus representantes eleitos”¹⁰⁶.

No entanto, a democracia tem um significado mais amplo do que a mera competitividade eleitoral e o controle dos cidadãos, embora estes elementos possam decorrer da sua adoção como sistema ou regime de governo.

¹⁰⁴ PLATTNER, Marc F. Traditions of accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 66.

¹⁰⁵ PLATTNER, Marc F. Traditions of accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 66.

¹⁰⁶ SCHMITTER, Philippe C. The ambiguous virtues of *accountability*. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. 30; SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. What democracy is... and what is not. *Journal of democracy*, Baltimore, 1991, vol. 2, pp. 75-88.

Andreas Schedler define a accountability como “a obrigação dos líderes políticos eleitos de responder por suas decisões políticas quando demandados (asked) pelos cidadãos-eleitores ou outros corpos constitucionais.”¹⁰⁷ Expandindo os traços essenciais, Grant e Keohane aduzem que

Accountability, como se utiliza o termo, implica que alguns atores tem o direito de manter outros atores em um conjunto de standards, de julgar se eles satisfizeram suas responsabilidades à luz destes standards, e impor sanções se eles determinam que estas responsabilidades não foram atingidas. Accountability pressupõe uma relação entre os detentores do poder e aqueles que os mantêm sob controle em que há um reconhecimento geral de legitimidade (1) de standards operativos para a accountability e (2) a autoridade das partes da relação (um para exercer poderes particulares e outro para mantê-lo sob controle). O conceito de accountability implica que os atores a serem controlados têm obrigações de agir de maneira consentânea com os standards aceitos de comportamento e que eles serão punidos pelo não cumprimento.¹⁰⁸

Verifica-se, pela análise do conceito, a obrigatoriedade de os representantes eleitos, chamados de líderes políticos por Schedler, responderem por suas decisões políticas. Mas as relações entre os atores referidos passam a ser circulares, ao invés de bipolar, porquanto envolvem distinções funcionais que perduram ao longo do exercício da função representativa.

¹⁰⁷ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *accountability*. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28. Acerca do conceito de Accountability, vale trazer à colação as palavras de Peters: “Accountability is often used synonymously with other concepts, such as responsibility and responsiveness, but in a strict sense the term refers to requirements for an individual or public organisation (usually an executive) to render an account to parliament or some other source of legitimate authority.” PETERS, B. Guy. Accountability. In: CLARKE, Barry; FOWERAKER, Joe. *Encyclopedia of democratic thought*. Routledge: London and New York, 2005, pp. 1-4.

¹⁰⁸ GRANT, Ruth W.; KEOHANE, Robert O. Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review*, vol. 99. n. 1. February, 2005, pp. 29-30.

Torna-se cristalino que a transposição da accountability para o bojo da representação política implica a manutenção do controle dos representantes, que devem observar certos standards e por eles pautar suas ações, prestando contas ao eleitorado, que disporá do poder de aplicar sanções caso não sejam observadas as diretrizes que lhe são determinadas¹⁰⁹.

É interessante, outrossim, referir, neste ponto, as observações de O'Donnell acerca da interligação de três vertentes políticas à ideia de accountability – democracia, liberalismo e republicanismo. Em breve referência, a democracia implica igualdade política, o liberalismo possui um comprometimento com a proteção das liberdades e o republicanismo alberga um círculo de obrigações públicas por parte daqueles que governam a sociedade. Assim, a convergência destas três linhas políticas deságua no Estado de Direito. Portanto,

todos os cidadãos são igualmente autorizados a participar da formação das decisões coletivas sob a existência de estruturas institucionais, a afirmação democrática na qual é adicionada a injunção republicana de que ninguém, incluindo aqueles que governam, deveriam estar acima da lei, e a precaução liberal de que certos direitos e liberdades não poderiam ser infringidos.¹¹⁰

¹⁰⁹ Jane Mansbridge, por seu turno, desloca o enfoque para esclarecer que os sistemas não corruptos não devem se basear nos modelos de sanções, mas sim nos modelos de seleção. Não se pode negar que o aperfeiçoamento dos sistemas eleitorais – de forma a qualificar a escolha e, assim, reforçar a responsiveness – entremostra-se de todo desejável. Contudo, cremos, não constitui um caminho antitético à accountability e, ademais, nunca haverá o asseguramento de que as escolhas, por melhores que sejam os sistemas propostos, não ensejarão desvios e a corrupção. MANSBRIDGE, Jane. Representation revisited: introduction to the case against electoral accountability. *Democracy and Society*. vol. 2, n. 1. 2004, pp. 1, 12-13; MANSBRIDGE, Jane. Against accountability. *Max Weber lectures series*. N. 7, 2010, Florence, pp. 1-9.

¹¹⁰ O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 32-33.

O controle, a prestação de contas e os sancionamentos envolvem, assim, quatro dimensões da accountability, isto é, abrangem quatro elementos que devem se fazer presente para que os representantes possam ser efetivamente demandados a prestar contas e ser responsabilizados por seus atos.

Segundo se depreende dos conceitos acima reproduzidos e dos demais autores que ao tema se dedicaram e foram citados ao longo do texto, podem ser estabelecidas as seguintes dimensões da accountability: dimensão de answerability, dimensão sancionatória, dimensão argumentativa e dimensão informacional¹¹¹.

A dimensão da accountability como answerability significa que os representantes estão obrigados a informar e explicar o que estão fazendo, prestando contas de seus atos para o sujeito que a demande (que podem ser os cidadãos ou instituições). Devem dar a resposta às demandas por informações de seus atos e comportamentos no exercício do múnus público¹¹². A resposta ou abertura para a resposta implica que sejam estabelecidos canais de transparência e acesso do eleitorado aos seus representantes para que possam demandar as respostas acerca de sua atuação nos corpos representativos. Se tal se faz necessário pela simples existência dos sistemas representativos, e, portanto, mediados, a atuação dos representantes em descompasso com os standards estabelecidos quando do processo de escolha tornam ainda mais forte a necessidade de resposta e justificativa acerca de sua conduta.

A dimensão sancionatória implica, a um só tempo, a possibilidade de exigência da prestação de contas e sua correlata obrigação, por parte dos representantes, de prestá-las, não

¹¹¹ Veja-se que o próprio Schedler considera, entretanto, o conceito bidimensional, de forma a incluir tão somente as dimensões relativas à *answerability* e à coerção (*enforcement dimension*).

¹¹² SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. Introduction. In: *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 4; SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p 20.

como um ato de mera generosidade dos representantes, mas como dever jurídico-político decorrente da própria essência do regime democrático representativo. Demais disso, esta dimensão alberga a possibilidade de imposição de sanções, caso os representantes desviem-se de seus deveres públicos, violando-os, ou mesmo se neguem a prestar contas sobre seus atos, quebrantando a relação de confiança e a obrigatoriedade de fazê-lo. Veja-se que o enfoque simplesmente da punição no conceito de accountability denunciaria uma visão neoinstitucionalista e não revelaria toda a abrangência do plexo de relações contidas no conceito.

À evidência, a dimensão sancionatória envolve aquilo que se pode chamar de accountability legal e accountability política. No bojo do presente trabalho, esta distinção se apresenta desimportante, não porque não possuam, cada qual, configuração e pressupostos específicos, mas porque se pretende expor a trama sobre a qual uma pluralidade de sistemas de controle coexistem para assegurar o exercício responsivo e responsável do mandato representativo¹¹³. Para Schmitter, as causas que constituem a deflagração de sistemas de accountability são diversas, a ilegalidade para o controle pelas instituições, e a ilegitimidade para a accountability pelos cidadãos.

A dimensão informacional implica a mais ampla possibilidade de receber informações sobre as decisões tomadas e as condutas dos seus representantes e decorre, principalmente, da relação de confiança que se estabelece entre representantes e representados. A manutenção desta relação fiduciária pressupõe que os representantes se disponham a informar e comunicar os cidadãos sobre seus atos, imprimindo transparência à sua atuação e ao governo. Embora similares, a dimensão da accountability como answerability e a dimensão informacional

¹¹³ SCHMITTER, Philippe C. The limits of horizontal accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 60.

apresentam uma tênue distinção que diz respeito, a primeira, decorrente de uma atitude responsiva às demandas que são dirigidas aos representantes, isto é, equivale a uma resposta a uma provocação, ao passo que a dimensão informacional implica uma abertura mais ampla e uma conduta conducente a tornar transparente todo o exercício do mandato, de maneira espontânea e permanente. Esta dimensão, a partir de tal concepção, afasta-se do caráter meramente sancionador da accountability por abranger uma atitude que implica, antes da demanda, a resposta do representante. É interessante notar que alguns representantes possuem páginas eletrônicas na rede mundial de computadores ou perfis em redes sociais em que constantemente explicam suas atitudes, palavras e votos aos cidadãos, que lhes permite avaliar seus representantes, na sua atuação diuturna nas casas deliberativas ou nos cargos executivos.

Finalmente, a dimensão argumentativa envolve a justificação e explicação acerca dos atos. Poder-se-ia considerar esta dimensão absorvida pela dimensão informacional, já que da informação decorreria a explicação e justificação dos atos. Não é bem assim. A informação sobre os atos de governo, deliberação e decisão implica deixar transparecer aos cidadãos e aos órgãos ou poderes de controle o conteúdo da atuação dos representantes no exercício da sua função. No entanto, a função argumentativa tem uma nota especial na compreensão da relação representativa não de forma bipolar, mas circular, em que a deliberação e argumentação ganham especial significado como um canal comunicativo e dialógico entre os atores envolvidos na arena política. Não basta, assim, a transparência da atuação política, mas se exige, também, a justificação e explicação de suas condutas para, até mesmo, impedir que se deflagrem mecanismos punitivos. O diálogo enriquece a atuação dos representantes, ao exigir deles a justificação, baseada em demandas e interesses dos cidadãos, ou mesmo em interesses públicos, substantivando-a e afastando-a do pernicioso amálgama público-privado, tão comum na experiência política brasileira e que já foi objeto de denúncia por vários filósofos,

sociólogos e antropólogos. Poder-se-ia entender absorvida a dimensão argumentativa pela informacional, mas nesta, a projeção da prestação de contas dá-se de maneira eminentemente polarizada, no sentido do representante ao representado, e naquela, a justificação e explicação impõe um comportamento reflexivo e gera um movimento circular e contínuo de diálogo e troca de experiências para o enriquecimento da atuação do representante e a qualificação de seu mandato de forma mais responsável e responsiva.

5. Classificação: Apresentação e Crítica

No conceito de Schedler, acima transcrito, também se nota uma duplicidade de sujeitos que demandam ou exigem a atuação responsável dos representantes: cidadãos-eleitores ou corpos constitucionais, isto é, perante quem os representantes devem responder, se demandados, informar suas ações, palavras e decisões, dialogar e justificar sua atuação e, eventualmente, sofrer punições caso não sejam observados certos standards consubstanciados em determinações políticas ou jurídicas. Aqui se apresenta a clássica divisão de Guillermo O'Donnell entre accountability vertical e horizontal¹¹⁴, amiúde referida pelos demais autores que cuidam do tema.

¹¹⁴ O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. *Journal of democracy*, n. 5, jan. 1994, p. 55-69. Posteriormente. O'Donnell retoma os conceitos em O'DONNELL, Guillermo. Horizontal *accountability* in new democracies. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 29-51; e também em O'Donnell, Guillermo. Why the rule of law matters. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. 3-17. É deveras interessante a proximidade que a difundida classificação de O'Donnell encontra com a proposta classificatória tripartite das funções estatais – policy determination, policy execution e policy control – e as formas de controle do poder político expostas por Loewenstein. Este autor divide o controle do poder político entre controles

A classificação de O'Donnell é eminentemente subjetiva ao tomar como critério distintivo entre as espécies classificatórias o sujeito perante o qual representante é responsável, desconsiderando aspectos concernentes ao objeto da accountability ou ao momento da prestação de contas. O que interessa, nesta classificação dicotômica, é quem exerce o controle, para sua configuração, difusão e diferenciações quanto ao aspecto temporal.

A accountability vertical decorre de eleições livres e institucionalizadas, por meio da qual os cidadãos podem escolher partidos e agentes políticos. Este tipo de controle é exercido em intervalos temporais variáveis e sua presença é pressuposto de todo o regime democrático, porquanto institui e possibilita a participação dos cidadãos na escolha do corpo político-representativo. Inclui, outrossim, atividades e ações exercidas por grupos e até por indivíduos que procuram mobilizar o sistema legal para apresentar demandas para o Estado e para o governo e que tenham por objeto a correção ou punição de comportamentos de agentes públicos¹¹⁵.

A accountability horizontal, por outro lado, consiste no controle de instituições e órgãos estatais, institucionalizados, com poder de acompanhamento e sancionamento das ações políticas. Estende-se desde a estrutura político-funcional constitucionalmente determinada, como os checks and balances, até a existência de órgãos e agência de controle, prevenção, reparação e punição de atos e comportamentos ilegais praticados pelos agentes

horizontais (a constituição e controles intraorgânicos em relação ao governo, ao parlamento e à função judicial, e o controle recíproco em relação a cada um destes órgãos, e, ainda, o controle do eleitorado frente ao governo e o parlamento) e verticais (federalismo, garantia das liberdades individuais e o pluralismo político). LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, pp. 57-68 e Segunda e Terceira Partes. Loewenstein também toca na questão relativa à responsabilidade política como decorrência do constitucionalismo moderno. Vale referir, ainda, que a obra de Loewenstein – cujo título original em inglês é *Political power and the governmental process* – data de 1957, décadas antes da ênfase em relação ao discurso da accountability do qual se trata no presente trabalho. Expondo a teoria dos controles de Loewenstein como técnica substitutiva da divisão de poderes: GONZÁLEZ, José Peña. *Derecho y constitución*. Madri: Dykinson, 2004, p. 338.

¹¹⁵ O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 30-31.

políticos. A accountability tomada desta maneira pressupõe elementos típicos da configuração do Estado de Direito, representada pelo sistema normativo, em cujo ápice se encontra a Constituição, a separação de funções como forma de contenção da concentração de poderes e a independência da função de processamento e julgamento, modernamente atribuída ao judiciário.

A accountability horizontal, por conseguinte, por estruturar as instituições democráticas de forma a constituir um plexo de sistemas de controle, significa uma forte medida de autoproteção da própria democracia, de molde a evitar o desmantelamento das instituições e a concentração de poder, deletérias à igualdade e à liberdade e com forte influência na manutenção da responsiveness¹¹⁶. Poder-se-ia argumentar que em um regime democrático – em cuja base se encontra o governo pelo povo, ou seus representantes – bastariam formas de controle pelo eleitorado e pela sociedade. Contudo, tal não se mostra suficiente para manter sob vigilância o representante durante todo o exercício do mandato eletivo, porquanto esta modalidade de accountability tem seu momento de profunda expressão temporalmente limitada no momento das eleições e aquela que permanece no seio da sociedade tem se mostrado fluida para produzir algum resultado político e pressupõe um grau de educação e participação popular que as democracias não têm assistido.

Por este motivo, podem eclodir relações conflitivas entre as múltiplas modalidades de controle, mas o sentido de autopreservação da democracia tende a fazer prevalecer instrumentos de accountability horizontal. Quer-se com isso afirmar que, malgrado possa contar com apoio popular, expresso por maciça votação eleitoral, condutas ilegais ou

¹¹⁶ SCHMITTER, Philippe C. The limits of horizontal accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 59. Schmitter afirma, assim, que a accountability vertical não é suficiente para “arremessar os bastardos para fora.”

contrárias às diretrizes normativas, conducentes à restrição da liberdade em suas expressões ou da igualdade, estão sujeitas a medidas preventivas e corretivas por intermédio do sistema orgânico de controle do Estado.

Schedler, no artigo referido acima *Conceptualizing Accountability* lança uma crítica à classificação dicotômica de O'Donnell, notadamente no que diz respeito à utilização do termo vertical para qualificar a accountability exercida pela cidadania e pela sociedade civil. Com efeito, o termo vertical remete à ideia de uma estrutura piramidal, em que quem está acima exerce funções de direção ou controle em relação a quem está embaixo e estes devem obediência e observância de regras, diretrizes e determinações políticas daqueles que se localizam na extremidade superior. Ademais disso, a projeção da estrutura piramidal para a democracia representativa não esclarece quem é que se situaria no topo ou na base da pirâmide, em uma relação hierárquico-funcional. A pressuposição da existência do controle, conforme se afirmou, depende da percepção de que entre representantes e representados há uma relação de simetria ou equivalência, que permite afastar considerações de ordem hierárquica a respeito.

Além disso, O'Donnell estabelece as relações entre instituições de accountability horizontal como entre iguais e uma constatação empírica não autoriza a inferência de que as relações interorgânicas e interinstitucionais, porque funcionalmente dessemelhantes, conduzem a relações subjetivamente igualitárias. Contrariamente, deveriam ser tomados todos, como órgãos estatais, para que a denominação horizontal se mostra adequada para expressar as formas de accountability que contam com um grau elevado de institucionalização.

6. Nova Classificação: Proposição

Partindo da classificação de O'Donnell e das críticas de Schedler, contudo, propõe-se uma classificação tripartite e o abandono do termo accountability vertical e horizontal. A accountability, assim, pode ser classificada em accountability popular, social e institucional.

Explica-se a adoção de cada uma das terminologias classificatórias. Com efeito, prefere-se a utilização da expressão 'popular' à anterior, vertical, por dois motivos. Inicialmente, pretende-se com a alteração da nomenclatura classificatória afastar a noção espacial de estrutura piramidal, de raiz hierárquico-funcional, em que existem relações de subordinação, que se entremostra imprópria para a compreensão contemporânea da representação política, mormente projetada para a esfera da accountability. Demais disso, por se tratar de uma forma de prestação de contas e controle que se concentra e encontra sua máxima expressão no momento das eleições, torna-se apropriada a utilização de um termo que reflete a própria adoção do regime democrático. Nesta forma de accountability, os representantes eleitos possuem um papel de intermediação valoroso no exercício do controle e da prestação de contas.

A accountability social (societal accountability), que é vista por O'Donnell como um tipo de accountability vertical, cuja terminologia se abandona, também encontra na sociedade civil sua expressão, mas não na forma de participação popular eleitoral como no caso acima referido¹¹⁷. Trata-se, em verdade, da mobilização da sociedade civil, seja individual, seja por intermédio de grupos sociais, associações civis, organizações não governamentais, mídia de

¹¹⁷ LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação política à representação e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, 84, 2011, p. 114;

massa, para dirigir demandas e pretensões à agenda política, bem como para acompanhar, monitorar e manter os governos sustentáveis durante e entre as eleições¹¹⁸.

Finalmente, a accountability institucional relaciona-se ao controle exercido de maneira intraestatal, por poderes, órgãos e agências, constitucional e legalmente criadas e autorizadas a exigir prestação de contas, tomá-las e, se for o caso, aplicar as penalidades cabíveis. Cuida-se de uma modalidade orgânica de accountability, com procedimentos e formas de controle prévias e autorizadas pelo sistema jurídico. Compõe-se de diversos níveis de atribuição do poder político, como os mecanismos de checks and balances, de controle recíproco entre os poderes do Estado, em suas mais vastas expressões, o funcionamento parlamentar, a disciplina partidária, a atuação das oposições, as agências de controle independentes, a instituição do ombudsman e todas as demais formas institucionalizadas de controle do exercício do poder político.

Exposta a classificação da accountability, para avançar na pesquisa, é necessária uma delimitação acerca das múltiplas possibilidades de expressão de cada uma das espécies de accountability. O objeto do presente estudo, como já referido, parte da evolução da teoria democrática para demonstrar como hoje a representação política assumiu um novo significado e o caminho no sentido de torná-la mais substantiva e responsiva aos interesses e demandas sociais. Para trilhar este caminho, passou-se pela análise das dimensões qualitativas da democracia, em especial referência à accountability e suas diversas modalidades. O passo a seguir, portanto, não é tanto esgotar as ramificações sociais e institucionais da accountability, mas expor, sem a pretensão de redução da multiplicidade a poucas categorias classificatórias,

¹¹⁸ SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, vol. 11, Num. 4, 2000, pp. 147-158; DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. XX.

os mecanismos, arranjos, fórmulas e instrumentos conducentes a refletir diretamente no exercício do mandato eletivo, de forma a torná-lo progressivamente responsável.

É o que se passa a expor.

7. Accountability Popular: As Eleições

A expressão por excelência da accountability popular é a eleição. Constitui, a um só tempo, pressuposto essencial das democracias representativas e um valioso instrumento de controle; o fundamento exclusivo de legitimidade para concepções minimalistas de democracia e a forma de se exigir prestação de contas da atuação do representante, ao menos para manter-se no poder. Além disso, as eleições consistem na primordial forma de participação do povo no processo político e na escolha dos políticos, dos partidos e das plataformas que regerão a atividade política no período que medeia entre as eleições¹¹⁹.

No entanto, não obstante as eleições sejam apontadas como uma condição inelutável da democracia, é preciso ter em conta que não são imprescindíveis ao regime democrático. Com efeito, existem outras formas de seleção dos representantes do povo, como o sorteio¹²⁰, que teve expressão histórica em Atenas¹²¹ e era tida por Montesquieu como a forma democrática

¹¹⁹ POWELL JR., G. Bingham. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional versions*. New Haven and London: Yale University Press, 2000, p. 3: "The people participate primarily by choosing policymakers in competitive elections."

¹²⁰ BIRCH, Sarah. Elections. In: CLARKE, Barry; FOWERAKER, Joe. *Encyclopedia of democratic thought*. Routledge: London and New York, 2005, pp. 302-306; WEBER, Max. *Economia e sociedade*. vol. 1. trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 194.

¹²¹ FEREJOHN, John; ROSENBLUTH, Frances. Electoral representation and the aristocratic thesis. In: SHAPIRO, Ian; STOKES, Susan C.; WOOD, Elisabeth Jean. *Political representation*. Cambridge: Cambridge

de seleção, ao passo que as eleições seriam formas aristocráticas¹²². Pelo sorteio, haveria uma probabilidade maior de obter, nos órgãos representativos, uma amostragem mais fiel do corpo social, formando um microcosmo que representasse, no exclusivo âmbito deliberativo e decisional, a própria sociedade e sua múltipla configuração¹²³.

No entanto, nas modernas democracias constitucionais, é a eleição o modelo de escolha dos representantes. Embora se apontem insuficiências nas eleições para a formação de governos responsáveis e responsivos, constitui a forma de outorga de autorização de julgamento e ação¹²⁴. Entretanto, como se afirmou no decorrer do trabalho, as eleições não mais são tidas como uma forma de autorização, uma carta de ação livre para os representantes. Contrariamente, por intermédio das eleições se engendra um plexo de obrigações políticas e jurídicas com suas correspondentes contrapartidas concernentes à prestação de contas e ao sancionamento. Prestam-se à formação de governos responsáveis e atribuem aos outros atores do cenário democrático – os cidadãos – a prerrogativa de exigir prestação de contas sobre a atuação e sobre o cumprimento das normas jurídicas e das diretrizes expostas nos planos de governo, propostas de campanha e estatutos partidários.

As eleições pressupõem, contudo, periodicidade, competitividade e correção. A democracia exige a participação popular no processo político decisório. Contudo, não pode haver perpetuação no poder daqueles que, um dia, foram selecionados para exercer o poder político. Deve ser formado um circuito aberto que possibilite a assunção do poder por grupos distintos a cada processo eleitoral. O tempo de duração de cada mandato deve ser suficiente

University Press, 2009, p. 300; PETIT, Philip. Varieties of public representation. In: SHAPIRO, Ian; STOKES, Susan C.; WOOD, Elisabeth Jean. *Political representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 67.

¹²² URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*. V. 11. p. 393.

¹²³ Pitkin refere ao princípio da amostragem – principle of sampling. PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 73.

¹²⁴ SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. Introduction. In: *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 2.

para a implementação e execução das políticas públicas, mas depende da regulação da questão em cada regime concreto; também não deveria ser tão extenso ao ponto de dissolver no passar dos anos as propostas e plataformas eleitorais, com o que se teria por fragilizada a possibilidade de controle dos representantes por intermédio dos cidadãos.

A eleição como instrumento da democracia, mais especificamente, como forma de seleção política, ainda requer ampla competitividade. Vale resgatar o que se disse a respeito no capítulo precedente. A competição envolve não somente a mais ampla possibilidade de grupos e partidos concorrerem aos cargos eletivos, mas também o fato de os cidadãos terem diante de si instrumentos para a formação de sua opinião a ser materializada por meio do voto. Evidentemente que os sistemas eleitorais têm influência sobre a competitividade e sobre a tendência à multiplicidade ou dualidade de partidos, mas o que se entremostra essencial é a inexistência de obstáculos a determinados grupos políticos por motivos ideológicos, econômicos ou sociais.

A interrelação entre a accountability popular e a existência de órgãos eleitorais independentes é marcante. Com efeito, a inexistência de uma disciplina dos processos eleitorais garantida por entidades equidistantes dos sujeitos envolvidos constitui uma forma essencial de assegurar a competitividade e a correção das campanhas e do próprio processo eleitoral.

A accountability popular, por seu conteúdo essencialmente político, diferentemente da accountability institucional, pode atuar ex ante ou ex post factum. Com efeito, as eleições servem para selecionar políticas e políticos, escolher entre plataformas eleitorais consubstanciadas nos programas partidários, atuando, assim, prospectivamente, bem como manter governos responsáveis ao exercer julgamentos pelas ações passadas quando das

reeleições, exprimindo-se retroativamente¹²⁵. Os marcos temporais determinantes das condutas e controles, projetados no âmbito jurídico como irretroatividade das punições, encontra-se, no campo da accountability, de maneira fluida, dependente das pretensões e julgamentos da cidadania.

7.1 Sistemas Eleitorais

No âmbito da accountability popular, centrada nos processos eleitorais, variegados fatores podem influir, de forma mais ou menos intensa, no controle a ser exercido pelos cidadãos. Estes fatores passam desde a determinação de sistemas eleitorais, do sistema de governo parlamentar ou presidencial, o grau de transparência dos atos políticos e a opinião pública informada. Ademais, não se pode deixar de referir o poderoso instrumento do marketing eleitoral, habilmente utilizado para transformar candidatos e partidos em produtos mercadológicos, e a inafastável irracionalidade no exercício do voto, guiado, muitas vezes, antes por paixões, preconceitos e simpatias do que pela análise de propostas de candidatos e plataformas eleitorais.

Neste aspecto, serão apreciados quatro elementos que influenciam fortemente a accountability popular: os sistemas eleitorais, o sistema de governo parlamentar ou presidencial, a reeleição e a opinião pública.

¹²⁵ MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and representation. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 29; SCHMITTER, Philippe C. The limits of horizontal accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 61.

Muito do que se diz sobre a representação e sua forma de correspondência com os interesses e demandas populares defluem do sistema eleitoral determinado, que deve refletir, assim, a composição ou a formação do eleitorado. Com afirmam com exatidão Urbinati e Warren, “o esquema do sistema eleitoral faz diferença na inclusividade da autorização e na força da accountability baseada no voto.”¹²⁶ O desenho do sistema eleitoral – ora decorrente de uma posição constitucionalmente determinada, ora deixado a cargo da política ordinária, como em Westminster – parte, inicialmente, da escolha entre modelos de singularidade em multiplicidade de bases eleitorais ou aqueles que perfilham a proporcionalidade representativa pela apresentação de múltiplos membros nas bases territoriais ou distritos¹²⁷. Entrechocam-se dois elementos importantes da análise contemporânea da democracia: inclusividade e responsabilidade.

Por sistemas eleitorais devemos compreender os arranjos pelos quais as preferências dos eleitores se transmudam em mandatos representativos, ou, dito de outra forma, a forma pela qual as escolhas do eleitorado são transpostas para o plano dos cargos eletivos aos quais concorrem os candidatos e partidos¹²⁸. Os sistemas eleitorais determinam como o voto do eleitor será considerado na formação dos órgãos representativos, isto é, como se refletirão, no âmbito representativo, as escolhas do eleitorado.

Vale referir que os sistemas eleitorais ainda têm ligação estreita com as leis eleitorais, no sentido do estabelecimento da disciplina prévia e estável acerca dos métodos de captação

¹²⁶ URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*. V. 11. p. 387-412.

¹²⁷ URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*. V. 11. p. 387-412;

¹²⁸ Em sentido similar AFONSO DA SILVA, Luís Virgílio. *Sistemas eleitorais*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 36;

da vontade popular e sua projeção nos órgão representativos para a formação do governo¹²⁹. Ora, o eleitor tem de saber previamente a forma de projeção de sua escolha política na constituição dos órgãos representativos e do governo e na distribuição dos cargos eletivos. Torna-se evidente que os sistemas eleitorais não são neutros, mas tem uma influência determinante no processo de escolha dos candidatos e partidos e na formação do governo e, portanto, os eleitores têm de saber quais os arranjos decorrerão do seu voto, para que possam orientar sua vontade na formação do governo de maneira consciente.

A multiplicidade de aplicações concretas das fórmulas eleitorais pode ser reconduzida, basicamente, a duas: a majoritária e a proporcional¹³⁰ e dependem, sobretudo, de decisão do povo em razão de critérios culturais e históricos.

Pelo sistema majoritário, o eleito é aquele que obtém o maior número de votos. Da contagem dos votos, sagra-se vencedor aquele que obtiver o maior número, que pode dar-se em um turno – quando o eleito necessita obter tão somente a maioria simples – ou em turnos sucessivos – em que os turnos precedentes constituem filtragens para a aglutinação, em torno dos candidatos mais votados, da maioria absoluta de votos nos turnos seguintes

O sistema proporcional, por seu turno, implica a reprodução, nos corpos representativos, da pluralidade de correntes ideológicas e diferenciações sociais, isto é, o

¹²⁹ GONZÁLEZ, José Peña. *Derecho y constitución*. Madri: Dykinson, 2004, p. 508; LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 334.

¹³⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 103. Lijphart, acerca do assunto, assevera que há duas respostas para a seguinte indagação: “Quem governará, a quais interesses deverá o governo atender, quando o povo estiver em desacordo e as suas preferências divergirem? Uma resposta a esse dilema é que prevaleça a maioria do povo. Essa é a essência do modelo democrático majoritário. (...) Uma resposta alternativa é: prevalece a vontade do maior número de pessoas. É este o ponto vital do modelo consensual.” LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Trad. Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 17-18; POWELL JR., G. Bingham. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional versions*. New Haven and London: Yale University Press, 2000, p. 21; NORRIS, Pippa. *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 40.

pluralismo social deve estar refletido no âmbito representativo – razão pela qual os autores recorrem à metáfora do mapa representativo do território (Mirabeau) ou espelho¹³¹.

O sistema proporcional forja o que Pitkin denomina de representação simbólica, em que o representante não age pelos representados (acting for), mas os representam (standing for) em virtude de um liame decorrente da presença dos setores significativos da sociedade nos corpos representativos, como uma miniatura ou um reflexo das diferenciações sociais, mostrando-se mais importante a composição da legislatura do que efetivamente sua atuação¹³². A importância quando a este aspecto significa a expectativa do eleitorado no sentido de que a composição das assembleias representativas determine sua atividade.

No sistema majoritário a igualdade segue uma regra aritmética – cada homem tem um voto e prevalecerá, para a formação da vontade coletiva, o maior número de votos. As minorias, aqui, deixam de ser efetivamente representadas e não têm influência no processo político decisório. O sistema proporcional, por outro lado, trabalha com uma ideia de igualdade proporcional, no sentido de que cada e todo eleitor tem a chance de ser representado, incluindo aqueles que obtiveram as minorias eleitorais, que terão, nos Parlamentos, o espaço correspondente ao apoio político que obtiveram nas eleições, exercendo influência no processo do poder e fazendo ecoar suas vozes nos corredores da deliberação e decisão democráticas¹³³.

¹³¹ PETIT, Philip. Varieties of public representation. In: SHAPIRO, Ian; STOKES, Susan C.; WOOD, Elisabeth Jean. *Political representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 68; SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no estado representativo moderno*. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962, p. 63; PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 62; Segundo Mill, “nothing but habit and old association can reconcile any reasonable being to the needless injustice. In a really equal democracy, every or any section would be represented, not disproportionately, but proportionately. representatives; but a minority of the electors would always have a minority of the representatives.” MILL, John Stuart. *Representative government*. Ontário: Batoche Books, 2001, p. 86.

¹³² PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 61. FRIEDRICH, Carl J. *La démocratie constitutionnelle*. Trad. André Bertand. Paris: Presses Universitaires de France, 1958, p. 419.

¹³³ URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2008, p. 41.

Em verdade, Dalmo de Abreu Dallari é categórico em afirmar que “o problema de mais difícil solução na democracia representativa é a representação das minorias”, e o sistema proporcional foi institucionalizado para solucioná-lo¹³⁴.

No que se refere à inclusividade e responsabilidade, ambas as modalidades de sistemas eleitorais apresentam distinções.

Se por um lado, a representação proporcional possibilita a projeção, para dentro dos parlamentos, dos mais diversos setores sociais, refletindo a multiplicidade de visões de mundo que se encontram no seio da sociedade, incluindo minorias sociais, étnicas e de gênero, de outro fragiliza a accountability e o controle sobre os comportamentos políticos dos representantes, na medida em que pulveriza plataformas e projetos partidários. São mais amplamente autorizadas, mas difundem a accountability, porquanto fragmentam a representação na exata proporção dos grupos sociais significativos que se farão presentes nos parlamentos¹³⁵. Esta fragmentação e pulverização, além disso, tem o efeito de estimular o multipartidarismo em detrimento da governabilidade. A análise que ora se estende não tem o condão de lançar críticas sobre o sistema proporcional e sua aptidão para constituir um canal de representação dos múltiplos atores sociais, incluindo minorias cujas vozes seriam emudecidas no sistema majoritário. Contudo, apenas no que se refere à prestação de contas, informação, deliberação e sancionamento, o sistema proporcional dispersa a accountability exatamente em função de sua base teleológica, qual seja, construir no Parlamento um microcosmo da sociedade plural.

¹³⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 192.

¹³⁵ URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*. V. 11. p. 387-412; DAHL, Robert. *How democratic is the american constitution?* New Haven and London: Yale University Press, 2001, p. 101-102; NORRIS, Pippa. *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 64.

Os sistemas majoritários, por seu turno, têm mais clara a ideia da accountability e do governo responsável, porquanto depende da formação e da manutenção de bases majoritárias para governar. A obtenção da maioria eleitoral aproxima os representantes de seu eleitorado e implica um conhecimento mais sensível das plataformas eleitorais e dos estatutos partidários e, em consequência, deixa evidenciados os standards que funcionam como referência da atuação do representante. Contudo, o sistema majoritário absorve, para o binômio simplificador minoria-maioria, a multiplicidade de setores da vida social, em prejuízo das várias minorias existentes na sociedade, acarretando menor inclusividade ao permitir que minorias remanesçam sem vozes nas casas representativas¹³⁶. Gera o que Powell Jr. denomina de clareza da responsabilidade – clarity of responsibility –, produzindo, pelos motivos expostos, governos mais responsáveis¹³⁷. Ademais, o sistema majoritário tende ao bipartidarismo¹³⁸.

7.2 Sistemas de Governos

¹³⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 192; MEIRELLES TEIXEIRA, J. H., *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 521; MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and representation. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 47.

¹³⁷ POWELL JR., G. Bingham. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional versions*. New Haven and London: Yale University Press, 2000, p. 51. Vale citar, aqui, a síntese sobre a questão exposta por Powell Jr. “My analysis of clarity of responsibility builds upon a simple assumption. If all the resources necessary for policy making are controlled by a unified, identifiable set of elected officials, it will be easy for citizens to perceive accurately that those officials are responsible for the policies made. On the other hand, if the resources necessary for policy making are dispersed into the control of numerous groups and individuals, citizens cannot identify who is responsible for policies”.

¹³⁸ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 253.

A extensão da accountability também se reflete na adoção, constitucionalmente determinada, dos sistemas de governo, e aqui nos referimos à institucionalização dos sistemas presidencial ou parlamentar. Obviamente que aqui não se pretende apresentar um esboço histórico do surgimento de cada uma das modalidades dos sistemas dos quais ora se trata, mas a exposição de suas características fundamentais permite compreendê-los e situá-los no âmbito específico do objeto da pesquisa.

O presidencialismo constitui uma forma de governo decorrente de uma leitura muito próxima da separação de poderes de Montesquieu, embora a assunção da função de chefe do Poder Executivo para o autor fosse incumbência de um monarca e, nos Estados Unidos da América, onde primeiro se desenhou o modelo, a ocupação do cargo tenha se dado por um cidadão. Em decorrência da independência entre os poderes, a forma de seleção de cada um deles se dá de maneira autônoma e, por conseguinte, a linha ideológica ou pertencimento partidário entre os dois poderes de composição eletiva – o Executivo e o Legislativo – pode dar-se de maneira dessemelhante.

O presidencialismo, demais disso, caracteriza-se por sua unipessoalidade, vale dizer, a chefia do Poder Executivo é exercida por somente uma pessoa, que reúne as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo, que acaba por absorver toda a responsabilidade pela gestão e implantação de políticas públicas, bem como pela observância das plataformas eleitorais e dos programas partidários, porquanto a escolha dos seus auxiliares diretos é feita de maneira livre.

A independência entre os poderes e a consequente indispensabilidade de o Poder Executivo valer-se do instrumento legislativo para a criação e execução das políticas públicas conduz o sistema presidencialista para a necessidade de se formarem coalizões partidárias para a obtenção de maioria nas casas legislativas. Isso alerta para outro fenômeno: o presidencialismo se entremostra mais apropriado para realidades de multiplicidade partidária.

A unipessoalidade do cargo do Poder Executivo e a projeção política do seu ocupante, assim, desembocam no domínio da agenda política pelo Presidente da República, que passa a exercer uma função destacada do arranjo político institucional.

Demais disso, os processos de escolha dos presidentes ocorrem de maneira direta e majoritária, com exceção do modelo estadunidense, em que a eleição se dá indiretamente, pelos delegados eleitorais dos Estados, cujos votos serão atribuídos em sua totalidade àquele candidato que obtiver, em cada um destes territórios, maioria dos votos.

O parlamentarismo, por seu turno, cujas origens se devem à sua evolução história mais do que a engenharias teóricas de autores políticos, encontra uma formulação diversa nas relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo e na formação do governo. De sua formação histórica, deflui que o Chefe de Governo – aqui figura distinta do Chefe de Estado – decorre da composição majoritária do Parlamento – seja em virtude da obtenção de maioria das cadeiras por determinado partido ou em razão de coligações entre partidos que resultem em maiorias. Por este motivo, do sistema parlamentarista decorre a “identidade de cor política entre o ministério e a maioria parlamentar.”¹³⁹

Em relação à separação de poderes, afirma-se que no sistema parlamentar existe uma separação flexível de poderes¹⁴⁰, uma interdependência entre os Poderes Executivo e Legislativo¹⁴¹ e mesmo um compartilhamento entre as funções de determinação política e de sua execução por intermédio da legislação¹⁴².

¹³⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 146.

¹⁴⁰ HAURIU, Maurice. *Principios de derecho público y constitucional*. Trad. Carlos Ruiz del Castillo. Granada: Comares, 2003, p. 426.

¹⁴¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 149.

¹⁴² LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 105.

A institucionalização do parlamentarismo ensejou a materialização da responsabilidade política, porquanto a manutenção do gabinete de ministros ou do primeiro-ministro depende da manutenção da confiança da maioria dos membros do Parlamento ou mesmo da base consolidada de maioria parlamentar, na hipótese de existência de diversos partidos na base de sustentação do governo. No primeiro caso, a atuação do primeiro-ministro que não encontre aceitação por parte do Parlamento, seja por uma conduta pontual politicamente indesejável ou mesmo pela forma de condução de seu cargo de maneira deficiente, pode ensejar a proposição do voto ou moção de desconfiança, que tem o efeito de demonstrar a insatisfação dos representantes do povo, o que conduz, se aprovado pela maioria parlamentar, ao pedido de demissão do primeiro-ministro. Acrescente-se, além disso, que pode partir do primeiro-ministro a possibilidade de requerer ao Chefe de Estado a dissolução do Parlamento e a realização de novas eleições, que podem ensejar sua manutenção na chefia do Poder Executivo ou sua demissão, caso mantenha ou não a maioria na nova composição parlamentar¹⁴³.

Verifica-se, portanto, do que foi dito, que o acesso aos cargos de Chefe do Poder Executivo se dá de maneira direta, pela votação popular, no caso do presidencialismo, ou, mediante a formação das maiorias assembleares, na hipótese do sistema político parlamentar¹⁴⁴. Estes canais de acesso determinam, em verdade, as formas de accountability a cargo da cidadania e moldam a forma de atuação dos representantes. A mediação parlamentar,

¹⁴³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 237; WOODHOUSE, Diana. *Ministers and parliament: accountability in theory and practice*. New York: Oxford University Press, 2005, p. 4.

¹⁴⁴ É interessante a distinção de Cheibub entre presidencialismo e parlamentarismo – e ainda entre estes dois e governos mistos – não no caráter unipessoal ou colegial do Poder Executivo, no dualismo ou monismo entre chefia de Estado e de governo e nas eleições diretas ou indiretas para a formação do governo, mas sim na possibilidade da remoção do governo pelo parlamento: “systems in which governments must enjoy the support of a legislative majority in order to exist are classified as parliamentary; systems in which governments do not need the support of a legislative majority in order to exist are classified as presidential; and systems in which governments depend both on a majority in the legislative assembly and on elected presidents in order to exist are classified as mixed.” (CHEIBUB, Jose Antonio. *Presidentialism, parliamentarism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 34).

existente no parlamentarismo, e inexistente no presidencialismo, produz mecanismos diversificados e mais amplos de accountability quando mais extensas e plurais sejam as relações envolvidas no âmbito representativo.

Com isso quer-se afirmar que a interposição do parlamento, de cuja maioria surgirá o nome do primeiro-ministro, introduz no plano representativo relações de responsabilidade e responsividade em níveis diversos¹⁴⁵, não somente entre o representante (Chefe do Poder Executivo) e os representados, mas também nas relações entre o parlamento e o primeiro-ministro ou o gabinete¹⁴⁶.

No que se refere à accountability popular – a cargo da cidadania no momento das eleições - no âmbito parlamentar, a formação das casas legislativas decorrerá do design do sistema eleitoral e terá reforçada, de todo modo, a accountability, em virtude da sustentação do parlamento ao Poder Executivo. Mas, vale repetir, o controle se dará, sobretudo, de maneira mediada pela interposição do Parlamento entre o gabinete e o eleitorado. No que se refere à cidadania, o controle por intermédio dos processos eleitorais, a determinação dos sistemas eleitorais, na forma exposta no item precedente, tem um papel de enorme importância e as

¹⁴⁵ Sobre o assunto, vale referir que Woodhouse recoloca a questão da accountability do Primeiro-ministro em relação ao Parlamento em cinco níveis: redirectory responsibility, reporting ou informatory responsibility, explanatory responsibility, amendatory responsibility e sacrificial responsibility. WOODHOUSE, Diana. *Ministers and parliament: accountability in theory and practice*. New York: Oxford University Press, 2005, pp. 28-38.

¹⁴⁶ “Se ve que el gobierno parlamentario se distingue esencialmente del gobierno presidencial por la existencia del Consejo de ministros y de la responsabilidad colectiva del Gabinete ante el Parlamento, por los enlaces y las colaboraciones – que entraña forzosamente esta responsabilidad – entre el poder ejecutivo y el legislativo, y por el hecho de que el poder ejecutivo sólo puede gobernar si el Gabinete se asegura, de una manera continua, la confianza del Parlamento.” HAURIOU, Maurice. *Principios de derecho público y constitucional*. Trad. Carlos Ruiz del Castillo. Granada: Comares, 2003, p. 427;; WOODHOUSE, Diana. *Ministers and parliament: accountability in theory and practice*. New York: Oxford University Press, 2005, p. 3. Segundo Woodhouse, embora existam várias dimensões da accountability – relacionada ao partido, aos processos eleitorais e mesmo às cortes – “in a constitution which centres upon the supremacy of Parliament, accountability to the legislature is constitutionally of most significance.” Em razão mesmo do fato de o governo defluir das maiorias parlamentares, afirma-se que “the political officials who implement the policies that have impact on citizens welfare are not directly accountable to those citizens. Rather, they are accountable to representatives of those citizens.” LAVER, Michel; SHEPSLE, Kenneth A. Government accountability in parliamentary democracy. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 294

decisões eleitorais implicarão julgamentos políticos quanto à suficiência da atuação política do gabinete ou do primeiro-ministro – retrospectiva, portanto – ou no que se refere aos planos e propostas partidárias que orientarão a formação do futuro governo.

O sistema presidencial, no entanto, e a formação do executivo necessariamente majoritária – e sua proeminência na separação de poderes e na agenda política - tem uma amortecida responsiveness aos cidadãos e accountability difusa¹⁴⁷, mas a difusão da accountability relaciona-se antes de tudo aos instrumentos de controle interorgânicos. Malgrado os sistemas majoritários e unipessoais possuam uma fortalecida governabilidade em detrimento de sistemas proporcionais, inexistem mecanismos que permitam o quebrantamento do mandato antes de seu término – exceto o impeachment, cuja natureza é de complexa determinação –, o que permite distanciar os anseios e demandas populares da atuação do Poder Executivo. Contudo, o controle eletivo passa a ser, sobretudo, pessoal e o julgamento por intermédio do voto ganha relevância em virtude da clareza, para nos valermos novamente do conceito de Powell Jr¹⁴⁸. A clareza, contudo, perde nitidez se há diversidade partidária no controle dos dois poderes, porquanto torna mais enevoada a possibilidade de o cidadão atribuir a cada poder sua parcela de responsabilidade pela performance do governo¹⁴⁹.

Evidentemente que uma infinidade de possibilidades pode influir na accountability, a depender do modelo institucionalizado de sistema de governo e da práxis política de determinada sociedade, bem como do número de partidos, sua aptidão para congregar de

¹⁴⁷ URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*. V. 11. p. 387-412; DAHL, Robert. *How democratic is the american constitution?* New Haven and London: Yale University Press, 2001, p. 101-102.

¹⁴⁸ POWELL JR., G. Bingham. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional versions*. New Haven and London: Yale University Press, 2000, p. 51

¹⁴⁹ MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and representation. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 46.

maneira efetiva as variegadas linhas ideológicas encontradas no seio social. Porém, procurou-se demonstrar, em linhas gerais, como os lineamentos característicos essenciais de cada modelo repercutem na forma de accountability de que trata.

7.3. Reeleição

A possibilidade de reeleição reforça a accountability e, assim, induz uma maior responsividade do governo democrático aos interesses e demandas dos cidadãos. A reeleição autoriza que dado governante ou grupo partidário possa ser julgado pelas suas ações durante o exercício do mandato eletivo, sendo reconduzido ao cargo caso os cidadãos entendam por bem que se orientou de maneira responsável. Evidentemente, a reeleição deve encontrar limites temporais, notadamente pela possibilidade de utilização do cargo e das suas facilidades para a projeção da candidatura, o que se agrava em um País em que os limites entre o público e o privado parecem obscuros aos ocupantes de cargos públicos.

Todavia, a accountability envolve uma vertente vigorosa relativa ao julgamento do desempenho ou da performance dos governos, com o que atua retrospectivamente – *ex post factum*. Envolve, portanto, a análise da suficiência do governo e de suas políticas públicas, bem como sua fidelidade aos programas partidários e às plataformas eleitorais, à responsividade às demandas, interesses e expectativas dos cidadãos, o respeito às liberdades e, ainda, aos resultados econômicos. Nesse passo, a reeleição se mostra como uma possibilidade

de os representantes submeterem-se ao julgamento popular, que pode reconduzi-los ao poder ou substituí-los por outro grupo político¹⁵⁰.

A reeleição intensifica a accountability, consequentemente, ao reforçar o julgamento político e o controle, obrigando o representante a prestar contas ao eleitorado sobre sua atuação parlamentar ou à frente da chefia do Poder Executivo. Por este motivo, além de robustecer a accountability, a reeleição reflete-se sobre a representação, ao impelir os ocupantes de cargos públicos a agirem de maneira responsiva e responsável para a obtenção de aprovação eleitoral e a manutenção no exercício do poder¹⁵¹.

7.4 Opinião Pública

Finalmente, um quarto ponto a ser considerado em sua relação necessária com a accountability é a opinião pública, como condição fenomênica da existência da accountability e, em última análise, da própria democracia¹⁵². Ora, o cidadão não pode exercer,

¹⁵⁰ PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997, p. 57; DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. XIX; CHEIBUB, Jose Antonio. *Presidentialism, parliamentarism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 166.

¹⁵¹ MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and representation. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 40.

¹⁵² Não se pretende, aqui, discorrer sobre a ideia complexa de opinião pública e sua compreensão temporalmente mutável, mas tão somente esclarecer a necessidade de abertura informativa e comunicacional da atuação dos representantes que conduza à transparência da gestão pública e do acesso amplo dos cidadãos à esfera pública. A este respeito, discorre magistralmente Habermas. HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Trad. Flávio R. Koethe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003; MATTEUCCI, Nicola. Verbete Opinião Pública. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. vol. 2 Brasília: Editora UNB, 2007, pp. 842-845;

adequadamente, os julgamentos políticos e tampouco efetuar as escolhas de projetos e propostas se não tiver conhecimento do funcionamento das instituições democráticas e da atuação dos representantes¹⁵³. O controle não se exerce se não se souber o que está a ser controlado.

Isso implica a obrigatória determinação legal de transparência do exercício do múnus público e toca em duas dimensões da accountability: a argumentativa e informacional. Determina, assim, que os representantes – e de um modo geral, as instituições democráticas – procedam à informação aos seus eleitores sobre suas escolhas políticas, o conteúdo das deliberações e a assunção de posições e as justifique, notadamente naqueles momentos em que, orientadas pelo interesse geral, afastem-se das propostas que sustentaram as escolhas eleitorais¹⁵⁴.

Deve ser acrescido, ainda, que tal consideração envolve não somente o amplo acesso às informações governamentais, mediante canais institucionalizados ou não para a obtenção dos dados e elementos relativos ao funcionamento da máquina pública e à atuação dos representantes, mas também o direito à livre informação por parte da mídia e da sociedade civil.

Os eleitores, em um papel ativo de participação política, não devem tornar-se receptores acríticos das informações estatais. Tomada a relevância da dimensão argumentativa, os processos informacionais passam a constituir uma relação recíproca e dinâmica de exposição de demandas e interesses e o atendimento ou prestação de informações acerca da

SARTORI, Giovanni. *Teoria da democracia revisitada*. Vol. 1. trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994, p. 124.

¹⁵³ “Uma democracia sem opinião pública é uma contradição em termos.”. Kelsen, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. trad. Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 411.

¹⁵⁴ HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. trad. George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2007, p. 289.

satisfação das expectativas, que voltam à sociedade, de forma a moldar e conformar os anseios que novamente defluirão em direção aos órgãos representativos¹⁵⁵.

A accountability e a demanda por respostas e informações dos representantes e dos órgãos estatais têm o efeito de criar a desejável transparência na condução do múnus público que lhes foi outorgado¹⁵⁶. A apatia da cidadania e a ausência de canais de comunicação e diálogo têm o condão de manter a atuação dos representantes sob a sombra das instituições, tornando sua atuação difusa aos olhos dos representados e, em consequência, difícil de ser controlada.

8. Accountability Institucional e Checks and Balances

Com referido algures, a accountability institucional relaciona-se ao controle exercido de maneira intraestatal, por poderes, órgãos e agências constitucional e legalmente criadas e autorizadas a exigir prestação de contas, tomá-las e, se for o caso, aplicar as penalidades cabíveis. Trata-se de uma modalidade essencialmente orgânica de accountability, com procedimentos e formas de controle prévias e autorizadas pelo sistema jurídico ou, malgrado não se origine do plexo de competências funcionalmente distribuídas, com ela se relaciona intimamente, como a formação das oposições. Compõe-se de diversos níveis de atribuição do

¹⁵⁵ “Sociedade e governo, opinião pública e instituições deliberativas, estão em permanente e dinâmico diálogo.” URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2008, p. 181.

¹⁵⁶ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 20: “A demanda por accountability (como answerability) se origina da opacidade do poder.”

poder político, como os mecanismos de checks and balances, de controle recíproco entre os poderes do Estado, em suas mais vastas expressões, o funcionamento parlamentar e sua composição, com reflexos na formação das bases parlamentares e das oposições, a disciplina partidária, a atuação das oposições e as agências de controle independentes.

No que tange à accountability institucional, um primeiro aspecto a ser considerado são os mecanismos de checks and balances, como forma de limitação e controle do poder político, e a interface com o exercício do mandato representativo (que apresenta instrumentos de controle, nesse sentido, dessemelhantes em cada Estado), os organismos eleitorais independentes e o papel das oposições eleitas e sua função de contraponto dialógico e de controle das maiorias e do governo.

A separação de poderes ou de funções estatais, que não constitui uma formulação política atemporal, mas se manifesta diferentemente em cada regime jurídico-constitucional, tem por caráter finalístico a limitação do poder político pelos mecanismos de controles recíprocos entre os poderes, de forma a delimitar seu espaço institucional de atuação e mantê-los dentro destas fronteiras¹⁵⁷. Implica a distribuição do poder estatal entre órgãos diferentes, do que resulta que a participação de cada ramo nas atividades precípuas de outro mantém cada um e todos eles sob controle¹⁵⁸. Portanto, o resultado da participação dos órgãos superiores do Estado nas atividades típicas de outros órgãos é a manutenção de todos e de cada deles dentro da esfera competencial atribuída pelas constituições.

¹⁵⁷ “O grande instrumento da horizontal accountability é a separação de poderes.” SCHMITTER, Philippe C. The limits of horizontal accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 59; DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. XXIII; FRIEDRICH, Carl J. *La démocratie constitutionnelle*. Trad. André Bertand. Paris: Presses Universitaires de France, 1958, p. 148.

¹⁵⁸ MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Introduction. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 20.

São muitos e entrelaçados os mecanismos de controle decorrentes da separação funcional do poder político e as formas como cada um dos poderes do Estado age, em relação aos outros, para limitar a tendência expansiva e mantê-los no exercício das atribuições que lhe foram constitucionalmente definidas. O que nos interessa aqui, no entanto, são suas implicações no exercício do mandato eletivo. Tal análise perpassa, assim, pelos mecanismos de controle e ingerência na atividade típica do parlamento – a produção legislativa (sendo que as expressões no constitucionalismo brasileiro serão exploradas no capítulo seguinte: delegação legislativa, sanção e veto e iniciativa e a perda do mandato pelo impeachment).

Deve ser acrescentado que o próprio constitucionalismo e a ideia de uma Constituição como elemento limitador do poder do Estado pode ser referido como uma técnica de controle do poder político. Com efeito, retirar da legislação ordinária determinadas questões estruturantes fundamentais para a configuração do regime político estatal como resultado da racionalização do poder entremostrou-se de grande importância no momento em que se quebrantavam as articulações centrais do absolutismo europeu. Embora de matrizes e desenvolvimento distintos, os diversos constitucionalismos tinham como elemento identificador a busca da limitação do poder político, ao prever um rol intocável de liberdades individuais e ao estabelecer mecanismos de divisão do poder político entre órgãos dessemelhantes¹⁵⁹.

8.1. Órgãos Eleitorais Independentes

¹⁵⁹ MATTEUCCI, Nicola. *Diccionario de política*. Tradução Carmen C. Varriale et al. 13 ed. Volume 1. Brasília: UNB, 2007, p. 249. Do mesmo autor: *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*. Trad. Francisco Javier Ansuátegui e Manuel Martínez Neira Madri: Trotta, 1998, p. 24; CANOTILHO J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4 ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 51; MAIOLINO, Eurico Zecchin. *Limitações ao poder de reforma constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 7.

A necessidade de organismos eleitorais independentes também constitui uma forma de controle necessário para a correta verificação da vontade popular no momento das eleições. Poder-se-ia mesmo dizer que a accountability popular depende, em grande parte, da existência e eficácia de mecanismos de accountability institucional. A democracia depende de certa estabilidade institucional, em convivência com o dissenso, o conflito e a competitividade política, e as instituições eleitorais exercem, nesse terreno, importante função de respeito aos procedimentos eleitorais.

A base da ascensão dos grupos e partidos perpassa pelo estabelecimento da disciplina eleitoral e partidária e, em consequência, de instituições capazes de garantir a lisura do processo eleitoral. A instabilidade própria do regime democrático, decorrente, em grande parte, da periodicidade das eleições¹⁶⁰, pressupõe, de maneira paradoxal, estabilidade institucional para assegurar sua sobrevivência e a correta captação da vontade popular no momento das eleições.

Torna-se evidente que a condução do processo eleitoral deve dar-se por instituições equidistantes dos candidatos, partidos e grupos envolvidos na disputa. A contaminação do processo eleitoral pela partidarização das instituições responsáveis pela condução do pleito e pela incorreta filtragem das transgressões à disciplina previamente estabelecida impede a accountability popular e fragiliza outras modalidades de controle institucional legal ou constitucionalmente determinadas.

¹⁶⁰ CAMPILONGO, Celso Fernandes. A crise da representatividade e a perda do espaço público. In: FABIANI, Emerson Ribeiro. *Impasses e aporias do direito contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 181-189.

8.2. As Oposições

Uma nota prévia acerca da classificação das oposições como modalidade de accountability institucional.

Com efeito, como se verá a seguir, a formação das oposições decorre da composição dos órgãos representativos como resultado dos processos eleitorais. Assim, não obstante a oposição seja um reflexo da formação do eleitorado e do pluralismo social – o que permitiria reconhecê-la como uma modalidade de accountability popular ou social – sua gênese relacionada à composição das instituições permite recolocar a questão em termo de controles institucionais. Demais disso, ao situar a apreciação da oposição e seu papel no controle do poder político, acabamos por nos afastar da compreensão das oposições aos próprios sistemas políticos e sua contrariedade às estruturas do poder dominante.

Assim, a última projeção da accountability institucional a ser analisada refere-se à oposição política. As oposições, nos Parlamentos, não constituem tão somente expressão da minoria ou minorias eleitorais, mas, também, um instrumento de controle significativo do poder político. Monitoram as atividades da maioria e do Governo, exercem um papel importante de informação da opinião pública, permitem que os assuntos de interesse político sejam objeto de deliberação para além das meras homologações majoritárias e enriquecem a mediação que as instituições democráticas possibilitam¹⁶¹. Esta forma de accountability

¹⁶¹ POWELL JR., G. Bingham. *Elections as instrument of democracy*. New Haven & London: Yale University Press, 2000, p. 103; Duverger analisa a formação das oposições nos sistemas multipartidários e bipartidários. Neste, aduz que a oposição constitui uma verdadeira instituição; nos sistemas multipartidários, por seu turno, a

opositiva deve ter sua projeção institucional nos parlamentos, possibilitando a participação em comissões e agências, de forma a reforçar as dimensões informacional e dialógica da accountability¹⁶². É interessante, nesse sentido, a afirmação de Manin, Przeworski e Stokes, no sentido de que os cidadãos têm dois agentes, não apenas um: os representantes que governam e a oposição que quer tornar-se governo¹⁶³.

De fato, ao compor o governo pela eleição e, destarte, formar as maiorias parlamentares, o eleitorado, como contrapartida, determina a formação da oposição, a quem compete um papel precípua de controle do governo e das maiorias, bem como a introdução, no debate político, de questões que passariam à margem dos interesses do bloco majoritário. Nesse sentido, entremostra-se correta a assertiva da duplicidade de agentes no poder – na posição e na oposição; o primeiro atuando de conformidade com as diretrizes expostas pela maioria e o segundo no sentido da contraposição e contrariedades políticas. O interesse de tornar-se, depois, governo, impele a oposição a laborar com forte viés crítico, o que depura o debate político, anima a transparência e constrange a situação a justificar seus planos e ações ao conjunto do eleitorado¹⁶⁴.

distinção entre governo e oposição não se torna nítida. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, P. 448

¹⁶² “È corretto affermare que la qualità di una democrazia dipende non solo delle virtù del suo governo, non solo dalle interazioni del governo con l’opposizione, ma in modo del tutto speciale dalle capacità dell’opposizione. Una opposizione bene attrezzata migliora la qualità della democrazia persino quando non riesce ad andare al governo, ma persiste nel candidarsi attraverso la sua attività di controllo e di indirizzo, di proposta e di critica. Questa è, in definitiva, la risposta al quesito ‘quale opposizione?’” PASQUINO, Gianfranco. *L’opposizione*. Roma: Laterza, 1995, p. 66.

¹⁶³ MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and representation. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 48. “por otra parte el electorado a través de su inclinación de voto da lugar al establecimiento de mayorías-minorías en el seno del legislativo, con lo que lleva a cabo la dialéctica poder-oposición, consustancial con el régimen de garantías de derechos y valladar contra el abuso del poder.” GONZÁLEZ, José Peña. *Derecho y constitución*. Madri: Dykinson, 2004, p. 346.

¹⁶⁴ “When we vote, we do two things at once: we contribute to forming a government or opposition, and we seek representation of our positions and preferences. This means that election is not just a race at the end of which some win at expense of others, but a way of participating in the creation of the representative body, as Plotke (1997) suggested in arguing that the opposite of representation is not participation, but exclusion. Suffrage brings

Vale, aqui, contudo, uma distinção. As oposições podem dar-se, na dinâmica do processo político, de maneira intraorgânica ou interorgânica. A primeira modalidade é típica dos órgãos representativos colegiais, como os Parlamentos, em que o embate e a contraposição de ideias e ideologias ocorre no seio das respectivas casas, nas proposições legislativas e no exercício típico da função de controle do legislativo¹⁶⁵. A segunda se relaciona não ao entrechoque entre as diversas linhas políticas dentro do órgão coletivo, mas sim entre poderes, no design moderno da separação tripartite do poder político, em que, em razão das vicissitudes próprias da competição política, a cada um dos poderes de composição eletiva pode ser conduzido um grupo partidário de distinta coloração ideológica. Tal fato é típico do regime de governo presidencial, em que existem processos eleitorais dessemelhantes para a composição de cada um dos poderes - o legislativo e o executivo. No parlamentarismo, por seu turno, a chefia do governo decorre da composição parlamentar e, por este motivo, as oposições exercerão seu poder de vigilância em um sistema de interdependência do poder.

Deve ser referido, ainda, que o papel hodierno das oposições são condensadas nos partidos políticos, o que significa que a oposição é essencialmente partidária¹⁶⁶. Deste modo, tanto no âmbito parlamentar, quanto na direção ideológica de cada um dos poderes, a contraposição característica da oposição decorrerá dos partidos, grupos ou coligações partidárias que obtiverem a maioria e minoria de votos, atentando-se para o fato de que a multiplicidade partidária enseja a formação de alianças para a composição de maiorias que

with it not only “the right of decision,” but also “the right of representation” (that is, reflected participation in public will-formation and judgment)”. URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*. v. 11, jun., 2008. p. 402.

¹⁶⁵ Cuida-se da oposição parlamentar, a que refere ZUCCHINI, Giampaolo. Verbete Oposição. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 2 Brasília: Editora UNB, 2007, pp. 846-851.

¹⁶⁶ Em sentido similar DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 447; CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política*. São Paulo: Angeloti, 1995, p. 77.

podem ser rompidas durante o exercício do mandato representativo e determinada parcela dos representantes que outrora se alinhava às linhas oposicionistas passa a perfilhar as fileiras governistas e vice-versa¹⁶⁷.

9. Accountability Social e Pluralismo

Finalmente, como conclusão deste capítulo, analisar-se-á uma importante, mas nem sempre referida, forma de controle que se exerce durante o mandato eletivo: a accountability social¹⁶⁸. Principalmente no âmbito jurídico, esta modalidade de controle não encontra ressonância significativa em todas as suas expressões, pelo seu aspecto essencialmente difuso e sem projeções institucionais. Ela alberga associações civis, organizações não governamentais de controle, que se multiplicam na sociedade civil, a participação dos cidadãos diretamente na formulação de políticas públicas, notadamente em matéria orçamentária, por intermédio de consultas populares e audiências públicas

Contudo, embora de formulação mais difusa, este aspecto tem tomado crescente importância como forma de acompanhamento e vigilância constante da atuação representativa durante todo o exercício do mandato eletivo. Com efeito, antes os momentos únicos de participação dos cidadãos no processo político ocorriam por intermédio das eleições, vez que não existiam instrumentos jurídicos e políticos de controle dos representados entre as

¹⁶⁷ DAHL, Robert. Patterns of opposition. In: DAHL, Robert (ed.). *Political oppositions in western democracies*. New Haven: Yale University Press, 1973, p. 332 e ss.

¹⁶⁸ SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, vol. 11, Num. 4, 2000, pp. 147-158; DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. XX.

eleições¹⁶⁹. Hodiernamente, porém, a sociedade civil atua – seja por intermédio da mídia, de grupos de interesse, associações civis – exigindo prestações de contas, dirigindo denúncias às instituições competentes, expondo em manifestos coletivos as políticas públicas desejáveis e aquelas não mais toleradas, criando organismos de transparência na área financeiro-orçamentária, atribuindo avaliações quanto à atividade do representante nos órgãos representativos.

Significa, ainda - e neste ponto relaciona-se com o próprio exercício das funções típicas dos órgãos estatais -, a participação dos cidadãos na atividade característica dos parlamentos - a produção do direito -, seja por intermédio da iniciativa popular, em que os cidadãos introduzem no seio do debate político questões representativas do anseios populares, seja pela capacidade de decidir acerca de proposições legislativas quando chamados nos referendos ou plebiscitos.

Vê-se que a accountability social possui uma interface significativa com as formas de controle institucionalizadas, porquanto grande parte do exercício do controle social resulta em coleta de dados relacionados a transgressões ao sistema legal que podem conduzir ao surgimento de procedimentos persecutórios nas mais variadas áreas de atuação estatal.

Uma nota final deve ser acrescida à análise das formas sociais de controle e se relaciona ao pluralismo social e político. Com efeito, a compreensão do pluralismo como multiplicidade de grupos e interesses no meio social, ao projetar sua existência plural para o âmbito político, possui a particularidade de exercer uma teia de controle contra tendências

¹⁶⁹ “Nas eleições, o povo é onipotente; entre as eleições é impotente.” PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 112.

concentradoras e totalizadoras do poder político¹⁷⁰. Constitui, pela própria coexistência da diversidade, pelo policentrismo político, um meio de fragilizar a centralização em prejuízo do interesse de todas as fragmentadas cosmovisões que estruturam a sociedade civil. É interessante referir que Loewenstein também considerava o pluralismo como uma forma de controle vertical, posta de maneira a determinar a interação entre os detentores do poder instituído e a sociedade em sua totalidade. O desgarramento de concepções totalizadoras do processo político decorreram, em grande parte, da noção plural da sociedade e da compreensão de que não pode existir um único interesse, demanda ou expectativa emergente do meio social a ser observado; contrariamente, concepções hegemônicas, que pairavam sobre a multiplicidade de compreensões do mundo, possibilitaram que se engendrassem regimes totalitários sem que vozes dissonantes pudessem ter denunciado o grave menoscabo às liberdades necessárias à existência da democracia¹⁷¹.

¹⁷⁰ DAHL, Robert. *Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. control*. New Haven & London: Yale University Press, 1982, p. 32; BOBBIO, Norberto. Verbete Pluralismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 2 Brasília: Editora UNB, 2007, pp. 928-933. Para uma defesa da adequação do sistema representativo para responder às exigências das sociedades plurais: ACHOUR, Yadh Ben. Le régime représentatif, modèle indépassable. In: ACHOUR, Rafaâ Ben; GICQUEL, Jean; MILICIC, Slobodan. *La démocratie représentative devant un défi historique*. Bruxelles: Bruylant, 2006, p. 284-294.

¹⁷¹ “Bajo el punto de vista de la conformación vertical del proceso del poder, la intercalación de los grupos pluralistas opera como una limitación impuesta a los detentores del poder. Cuando el individuo aislado se une con otros em virtud de uma comunidade de interesses, tiene entonces la posibilidad de ofrecer mayor resistência a los detentores del poder estatal que si tuviese que enfrentarse aisladamente: unido con otros, ejerce uma influencia sobre las decisiones políticas que corresponde a la fuerza de su grupo. Los grupos pluralistas son, por lo tanto, barreras y frenos frente al todopoderoso Leviatán.” LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, p. 423.

CAPÍTULO IV – O CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

1. A Constituição de 1988 e a Democracia no Brasil

Após a análise da questão relativa à representação política e à responsabilidade no campo da teoria democrática, principalmente no que tange à dimensão da accountability, é preciso verificar como os elementos se projetam sob o constitucionalismo brasileiro. Não se pretende, à evidência, esgotar a apreciação das formas de controle, notadamente as experiências empíricas criativas no âmbito de cada uma das unidades da federação, mas extrair do ordenamento jurídico-constitucional os elementos que podem ser reconduzidos à ideia de controle-responsabilidade no âmbito da representação política, porquanto podem ser estabelecidas diversas formas de controle.

Uma primeira constatação a ser feita é que a Constituição Federal estrutura nossa democracia sob a forma representativa, com autorização de utilização de mecanismos de democracia direta, o que conduz a doutrina a classificar nossa democracia como de modelo semidireto (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal). Estabelece, demais disso, que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito e organiza o poder político de forma tripartite, entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Disciplina, ainda, os sistemas eleitorais, o sistema de governo presidencialista, a configuração bicameral do Poder Legislativo federal, as formas de perda do mandato eletivo, o processo legislativo e as

interferências interpoderes, bem como prevê instrumentos de controle direto dos cidadãos e institucionaliza o controle orçamentário.

Ademais, diferentemente do que se fez no capítulo precedente, em que se desenvolveu o estudo de cada uma das modalidades de accountability separadamente, aqui se verificará como se expressam na estrutura jurídico-política determinada pela Constituição as formas de controle e prestação de contas, independente de sua categorização estanque.

Como acima referido, no Brasil, sob a égide da Constituição Federal de 1988, vigora o regime democrático representativo. O sistema político repousa sobre o princípio representativo, que regerá a deliberação e o processo político decisório, com o que se quer afirmar que, afora questões e experiências pontuais, quem decide acerca da criação do direito, da implementação e execução de políticas públicas, são os representantes escolhidos por intermédio dos processos eleitorais. Os cargos eletivos no Brasil correspondem à formação superior de cada um dos dois poderes de composição político-representativa: o Poder Legislativo e o Poder Executivo. O Poder Judiciário possui composição diversa; o processo de ingresso dá-se por concurso público de provas e títulos e, nos Tribunais Superiores, por indicação do Presidente da República.

Por conseguinte, muito do que se expôs, nos capítulos precedentes, acerca das insuficiências da democracia, da evolução e crise do mandato representativo e da sintomática desconfiança dos representados em relação aos representantes aqui tem aplicação, além de questões típicas de nossa formação cultural, como a sintomática confusão entre as esferas pública e privada pelos detentores do poder político, que exercem seu múnus em benefício próprio e que dão origem a sucessivos casos de corrupção, incontáveis durante toda a história da nossa república.

Ao lado do sistema representativo, a Constituição Federal prevê que o povo também exercerá seu poder de maneira direta, e acrescenta, “nos termos desta Constituição”. Com efeito, malgrado estruture o processo político decisório em termos eminentemente representativo, possibilita que os cidadãos decidam, diretamente, ou influam no processo de tomada das decisões políticas, como a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito¹⁷². Contudo, eis a regra do processo político, confirmada pela práxis do exercício do poder: são os representantes que deliberam e decidem, no interior das Casas legislativas, criando o direito que vigorará de maneira vinculativa para todos os cidadãos. Com isso não se pretende afirmar que a exceção deva ser a participação dos cidadãos no processo político decisório e de controle, mas, tão somente que as razões que justificam a adoção do sistema representativo – extensão territorial, tamanho populacional, complexidade e dinâmica sociais, fragmentação e pluralidade de polos decisórios – acabam por dificultar a participação diuturna da cidadania no poder político.

Por conseguinte, a Constituição positiva a possibilidade de participação dos cidadãos no processo político para além do simples comparecimento às urnas no momento das eleições. Plasma, assim, diversas modalidades de accountability social ao prever a participação dos cidadãos nas funções típicas estatais e em diversos órgãos e entidades deliberativas ou consultivas.

2. Mecanismos de Controle Recíproco: Checks and Balances

¹⁷² É importante ressaltar que a Constituição Federal prevê a possibilidade de participação política dos cidadãos em diversas passagens, tanto em âmbito deliberativo e decisório, quanto como modalidades de controle do poder político e, assim, de accountability. Confirmam-se, assim, as disposições dos arts. 10, 11, 31, § 3º, 74, § 2º e 216. § 6º.

A Constituição Federal previu o modelo clássico de tripartição das funções estatais. Há, por conseguinte, no Brasil, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário – os dois primeiros de composição eletiva – aos quais foram atribuídas as funções de legislação e controle político, de execução e de resolução de conflitos de interesses. Entremostra-se evidente que a atribuição estanque das funções estatais a órgãos distintos não mais se coaduna com a realidade social e política. Hodiernamente, notadamente em função do advento do Estado de bem estar social e da complexidade socioeconômica, a função legislativa passa a ser partilhada entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo e suas descentralizações; o Poder Executivo representa um papel de proeminência na agenda política e expede numerosos atos normativos vinculantes; o Poder Judiciário, por motivos diversos, mas, principalmente, pela expressiva constitucionalização do direito, da estrutura principiológica das normas constitucionais e do controle de constitucionalidade, exerce um papel político crescente que refoge à mera concepção de resolução de conflitos individuais de interesse¹⁷³.

O que interessa ao objeto do presente estudo é o controle em relação à representação política. Já foi dito ao longo do trabalho, mas vale repisar, que os mecanismos de controle do poder do Estado são múltiplos e atuam não somente em âmbito representativo – por intermédio de órgãos e agentes eleitos – mas em decorrência mesmo da extensa trama de órgãos, agências e instituições estatais e também por meio da sociedade, difusa ou organizadamente. Contudo, o que se explorará neste tópico são os mecanismos de controle

¹⁷³ Relembre-se, e tal questão já foi referida no presente trabalho, que Loewenstein apresentava uma forma classificatória distinta, entre policy determination, policy execution e policy control, e enfatizando sua análise na centralidade da função de controle. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986, pp. 57-68; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 136.

recíproco do poder naquilo que se aproxime do mandato representativo. Ademais, cada um destes mecanismos de controle que serão doravante expostos exigiria um ou vários trabalhos monográficos, em razão de sua vastidão e profundidade, mas como no estudo já foi desenvolvida a noção teórica de accountability, serão apenas referidos os traços fundamentais de sua projeção jurídico-institucional.

É interessante referir, contudo, o papel do Poder Judiciário, que tem ganhado destaque no cenário político-institucional. Como dissemos, o Poder Judiciário assumiu, principalmente no Brasil, posição de proeminência em questões políticas e afetas, em grande parte, à deliberação e decisão democráticas. A posição ativista, que provoca acaloradas discussões, permite reconhecer ao Poder Judiciário a possibilidade de interferir no processo político-decisório ou mesmo implementar diretamente políticas públicas, sem o respectivo respaldo legitimatório representativo. Neste panorama, não sendo um corpo composto por agentes eleitos, os mecanismos de accountability sobre a atividade fim do Poder Judiciário são deveras débeis, em virtude do manto de independência que recobre suas funções. Os mecanismos e filtragens da atividade jurisdicional são essencialmente intraorgânicos e encontram na independência da magistratura obstáculo intransponível para os modelos de accountability popular e social. Se a independência do Poder Judiciário constitui, de fato, uma garantia inafastável do regime democrático e da proteção dos direitos fundamentais, toda vez que o Judiciário, mesmo fundamentando sua atuação nestes dois pilares axiológicos, decide questões políticas, desloca a deliberação do âmbito da abertura democrática para o interior dos processos judiciais e bloqueia, por este motivo, mecanismos de controle que se afastem do sistema recursal. Não se pretende aqui entrar na tormentosa discussão acerca ativismo judicial, tampouco concluir, com estas poucas palavras, que decisões ativistas não encontrem supedâneo nas projeções institucionais dos modernos Estados democráticos, mas somente

expor uma constatação empírica, no sentido de que a lógica das decisões judiciais dificulta, por sua própria natureza, mecanismos de accountability por parte do povo.

Pois bem. Retornando a analisar os Poderes do Estado cujas cúpulas são eleitas - o Poder Legislativo e o Poder Executivo -, verifica-se que numerosos instrumentos e expedientes possuem previsão em nosso sistema normativo para que a atuação de cada um dos Poderes signifique, simultaneamente, prática de atividades típicas e atípicas dentro de um desenho clássico de separação de poderes e controle sobre a atividade do outro Poder. Ao buscar-se, portanto, evitar a fuga temática e manter a análise centrada no objeto do presente estudo, passaremos a expor como se dá a interconexão das atividades dos dois Poderes no processo legislativo e na criação do direito.

A separação de poderes e o mecanismo de controle recíproco do poder político significam, a um só tempo, a partilha das funções estatais entre órgãos distintos – tratando-se, por conseguinte, de uma modalidade de separação funcional do poder político – e, exatamente em virtude da partição, um complexo sistema de controles recíprocos. Ao participar das atividades típicas de cada um dos poderes do Estado, os outros poderes acabam por exercer nítida função de controle¹⁷⁴. Não somente desta forma o controle é exercido, mas também por intermédio das atividades próprias de cada um dos ramos do poder.

Nesse sentido, o Poder Legislativo possui uma função de controle marcante, ao lado de sua função legislativa. Com efeito, os parlamentos tiveram sua origem mais fortemente ligada à ideia de controle do poder, pela anuência à taxação pela Coroa, do que, propriamente, a função de editar leis de caráter geral. Segundo a concepção clássica, de que é no âmbito legislativo que os representantes atuam para a criação do direito, o Poder Legislativo exerceria

¹⁷⁴ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 110.

uma função de representação, primordialmente, que redundaria, por este motivo, em uma função de controle. Assim, é lugar comum a assertiva de que o Poder Legislativo exerce a função de controle e, ao mesmo tempo, legislativa.

De fato, uma análise mais detida das funções do Poder Legislativo conduz à constatação da centralidade da função de controle, mesmo no bojo da produção legislativa. No que se refere ao processo legislativo, torna-se nítido como a edição de leis implica o estabelecimento de limites à atuação dos demais Poderes do Estado e constitui, a um só tempo, uma determinação material de ação ao Poder Executivo, pela obrigatoriedade de execução das políticas públicas legalmente estabelecidas.

Demais disso, o Poder Legislativo possui uma série de atribuições com o viés marcante de accountability. Com efeito, segundo o texto constitucional, é de competência exclusiva do Congresso Nacional “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. Além da previsão desta modalidade de controle direto, o Poder Legislativo ainda possui o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, e nesta específica forma de controle externo, contará com o auxílio do Tribunal de Contas da União¹⁷⁵.

No exercício da função de controle da atividade do Poder Executivo, as Casas do Congresso Nacional ou suas comissões poderão convocar Ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para que prestem informações pessoalmente, sob pena do cometimento de crime de responsabilidade (art. 50 da Constituição

¹⁷⁵ “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.” e o art. 71, caput, estabelece que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.”

Federal). Malgrado a negativa de comparecimento ou de informações implique o processamento da autoridade por crime de responsabilidade perante o Tribunal competente – a depender da função exercida -, é bem de ver que a convocação difere daquela típica do regime parlamentar, que pode ensejar a derrocada do gabinete. Cuida-se, todavia, de importante função de controle, tocando nas dimensões informacional e dialógica da accountability, na forma referida no capítulo precedente.

Finalmente, antes de adentrar na análise das interferências interpoderes no processo legislativo, é preciso citar a possibilidade de investigação do Congresso Nacional, por intermédio das comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios de autoridades judiciais. Por meio das comissões parlamentares de inquérito, o Poder Legislativo, cuja atuação é circunscrita à apuração de determinados fatos, conduz um processo de investigação, cujas conclusões serão encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil e criminal dos envolvidos. É de se concluir, portanto, que as comissões parlamentares não têm a possibilidade de, autonomamente, deflagrar processos judiciais civis e criminais em face dos investigados, tampouco proceder à instauração de processos de responsabilização política, mas constitui um instrumento poderoso à disposição do parlamento para proceder ao controle dos demais Poderes e de outros órgãos e agências governamentais e, como possui poderes de investigação dilargados em relação a demais órgãos de controle – como as ouvidorias, controladorias e o ombudsman – mais efetiva se torna sua capacidade de controle. Evidentemente que podem surgir distorções com a utilização política das comissões, como instrumento de barganha ou pressão de partidos das bases governistas ou oposicionistas, mas os eventuais excessos ou desvios não as desnaturam como instrumento de accountability. Acrescente-se, por fim, que o quórum constitucionalmente exigido para a criação de uma comissão parlamentar de inquérito – um terço dos membros de

cada uma ou de ambas as Casas do Congresso Nacional, conjuntamente – o qualifica como um recurso do qual podem se valer as oposições, para ampliar o arsenal de instrumentos conducentes ao controle do governo e do Poder Executivo¹⁷⁶.

3. Accountability no Processo Legislativo

Existem diversas formas de interferência e, por conseguinte, de controle na atividade própria do Poder Legislativo – a produção legislativa – de forma a fazer prevalecer o interesse público ou levar à agenda política demandas apresentadas diretamente pelos cidadãos, ou, ainda, possibilitar um compartilhamento controlado da atividade legislativa entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Insta salientar, inicialmente, que a noção de processo legislativo é mais ampla do que simplesmente o procedimento de tramitação dos projetos de lei nas casas legislativas. Tem sua gênese na necessidade social de regulação e disciplina, de onde defluem as demandas que, introduzidas no seio do Poder Legislativo pelas formas institucionalizadas, caminham no sentido da deliberação e decisão democráticas para o acolhimento da proposição e sua transformação em instrumento legislativo ou de sua rejeição¹⁷⁷. Por conseguinte, o procedimento intraorgânico de tramitação das proposições legislativa é apenas um segmento

¹⁷⁶ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O poder legislativo na democracia contemporânea. *Revista de informação legislativa*, Brasília, n. 42, n. 168, out./dez., 2005, p. 12.

¹⁷⁷ OLIVETTI, Nino. Verbete: Processo Legislativo. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução Carmen C. Varriale et al. 13 ed. Volume 2. Brasília: UNB, 2007, p. 996.

de um processo mais amplo que tem seu início nas demandas e interesses sociais e culmina na decisão legislativa acerca de sua transformação em lei.

Nesse sentido, as movimentações sociais e as demandas neste contexto identificáveis já implicam o início do processo que, mais adiante, se transformará em uma proposição de lei. Aqui, os representantes já têm de auscultar as pulsações sociais e identificar a necessidades de produção de atos legislativos como resultado e resposta às expectativas sociais. Muito do que o Poder Legislativo “diz” é por intermédio das leis que produz, além da exigência de prestação de contas e controle sobre a atuação dos demais órgãos e Poderes do Estado.

Assim, a compreensão do processo legislativo de uma maneira mais ampla, para além da tramitação interna do projeto de lei, permite que aqui nos refiramos às formas de interferência na atividade própria do Poder Legislativo. Aludimos à forma de introdução das demandas sociais no iter procedimental interno das Casas legislativas, por meio da iniciativa do projeto de lei – popular ou de outras figuras políticas -, à participação do Chefe do Poder Executivo neste mesmo iter, ao sancionar ou vetar o projeto aprovado pelas casas legislativas respectivas, e à cooperação do Poder Executivo na formação da lei por intermédio da delegação legislativa.

Torna-se claro que a intercessão entre as diversas modalidades de accountability e suas projeções no exercício do poder político permitiria analisar múltiplos aspectos da atividade legislativa em relação às modalidades de controle. No entanto, as formas que nos propusemos a apreciar se encontram positivados no texto da Constituição Federal e, por este motivo, possuem implicações jurídicas, além de políticas.

3.1 Delegação Legislativa

A criação do direito no Estado contemporâneo compete aos Parlamentos ou às casas legislativas, a depender do regime político concretamente determinado pelos sistemas constitucionais. A eles é conferida a policy determination, a capacidade de determinação política fundamental, e se liga de maneira umbilical à legitimidade democrática e ao modelo de representação política. A existência da mediação representativa implica reconhecer que determinados órgãos deliberativos, distintos da cidadania, têm a capacidade de tomar as decisões políticas fundamentais de caráter vinculante.

No modelo tripartite de divisão de funções estatais – tal como se dá no Brasil – é atribuição do Congresso Nacional, no âmbito federal, a criação do direito por intermédio da edição de atos normativos de variegadas espécies. No entanto, o Estado mudou e a lei, como principal instrumento estatal de criação do direito, sofreu alterações de forma, conteúdo e estrutura. Atualmente, seja em decorrência da expansão do Poder Executivo em virtude do Estado de Bem Estar Social ou do enfraquecimento dos Parlamentos, em razão da demonstrada incapacidade de responder satisfatória e velozmente às demandas sociais, aliada à crise da representatividade, a função de produção do Direito acabou por ser compartilhada com o Poder Executivo por intermédio de instrumentos constitucionalmente estabelecidos¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Afirmamos em outro estudo: “O panorama da atividade legislativa no século XX, todavia, transformou-se consideravelmente. Ao aspecto liberal – abstenção da atividade estatal – acrescentou-se outro, conducente à intervenção no domínio econômico e social e, posteriormente, à regulação da atividade econômica nos diversos setores da economia. As Constituições sociais da primeira metade do século passado incorporaram tarefas ao Estado, transmutando-se o caráter negativo e abstencionista de matriz oitocentista para uma atividade positiva e implementadora de direitos econômicos e sociais, o que provocou, sob outro enfoque, o agigantamento da Administração Pública – responsável, em larga medida, pela realização desta atividade – em detrimento dos Parlamentos, que já anunciavam, então, sua crise.” – MAIOLINO, Eurico Zecchin. *Delegação legislativa e o aprimoramento do processo legislativo*. *Fórum administrativo*. Belo Horizonte, n. 14, vol. 161, jul., 2014, p. 46.

É neste contexto que podemos referir à delegação legislativa, que pode ser compreendida como o deslocamento, constitucionalmente assegurado, da competência legislativa para órgãos fracionários do próprio Poder Legislativo ou de outros poderes do Estado¹⁷⁹. Do conceito, é possível inferir pela existência de duas modalidades de delegação legislativa, a delegação externa ou própria, em que a transferência da atividade legiferante ocorre para Poder distinto do Poder Legislativo, e a delegação interna corporis ou por descentralização, em que frações dos órgãos deliberativos colegiais passam a produzir atos legislativos como se o próprio Poder competente o fizesse.

A delegação externa ou própria, segundo a disciplina constitucional¹⁸⁰, decorre da iniciativa solicitadora do Presidente da República, que ensejará a edição de uma resolução, pelo Congresso Nacional, com o fim de estabelecer os parâmetros da produção legislativa, prazo e âmbito material de ação. Tanto a solicitação do Presidente da República, quanto o atendimento da solicitação do Congresso Nacional ou mesmo a edição do futuro ato pelo Presidente da República não são vinculantes¹⁸¹.

Vale ressaltar, demais disso, que as atribuições transferíveis por intermédio da delegação referem-se exclusivamente à atividade legislativa. Com efeito, os Parlamentos, desde sua gênese, possuem um forte viés de controle do poder político; a origem do Parlamento, aliás, esteve mais ligada à função de controle do que propriamente à função de editar leis. No entanto, torna-se evidente que a função marcante de controle dos atos do Poder

¹⁷⁹ A definição é similar àquela de Carlos Roberto Siqueira Castro: “Transferência da função normativa atribuída originária e constitucionalmente ao Poder Legislativo a Órgãos ou agentes especializados do próprio Legislativo ou a integrantes dos demais Poderes do Estado.” CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *O congresso e as delegações legislativas*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 81

¹⁸⁰ A matéria está prevista nos arts. 59, IV, e 68 da Constituição Federal. Outras constituições prevêm também a delegação legislativa, como a a Lei Fundamental de Bonn, em seu art. 80, a Constituição Espanhola de 1978 (art. 82), a Constituição Francesa de 1958 (art. 38), a Constituição Italiana (art. 76) e a Constituição Portuguesa de 1976 (art. 165).

¹⁸¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 290.

Executivo não pode sair das mãos das Casas Legislativas, que não podem despojar-se de acompanhar e fiscalizar a atividade do Executivo, notadamente no campo da delegação, que constitui uma transferência de porção de atividade que lhe é própria a outro Poder do Estado.

Desta forma, por intermédio da transmutação do órgão de produção do ato normativo primário, os Poderes do Estado acabam por partilhar a atividade legislativa¹⁸². Contudo, este compartilhamento ocorre com uma forte carga de controle sobre a atividade do Executivo, que pode, inclusive, ter o ato sustado se desbordar os limites impostos pela resolução delegativa¹⁸³. Ao efetuar a delegação, o Poder Legislativo se desincumbe de produzir o ato normativo, passando a exercer uma função de controle marcante¹⁸⁴.

Vale referir que a prática política brasileira praticamente não utiliza a delegação legislativa, em razão da existência da Medida Provisória. Em verdade, ao valer-se da medida provisória, o Presidente da República edita desde logo o ato normativo, sem necessitar de autorização prévia do Congresso Nacional, que a controlará a posteriori, durante o processo de conversão da medida em lei. É certo que ao verificar a concorrência dos requisitos específicos da medida provisória, o Poder Legislativo exerce o controle sobre a atuação do Presidente da República¹⁸⁵, mas tal controle se dá eminentemente de forma retrospectiva, sobre o ato já produzido. Na delegação, por seu turno, o Presidente da República tem de aguardar a edição

¹⁸² FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes – o poder congressional de sustar os atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 104.

¹⁸³ Art. 49, V, da Constituição Federal: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: V- sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.”

¹⁸⁴ “Esse controle político é talvez hoje a principal contribuição dos Parlamentos para o processo político. De fato, a prática das delegações, o leadership exercido pelo “Executivo”, fenômenos que, mais ou menos pronunciados ou disfarçados, se observam em toda parte, vêm deixando as Câmaras como mero órgão de fiscalização onde se debatem, criticam e justificam as opções governamentais para edificação da opinião pública.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 159-160.

¹⁸⁵ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O poder legislativo na democracia contemporânea. *Revista de informação legislativa*, Brasília, n. 42, n. 168, out./dez., 2005, p. 14.

do ato autorizativo por intermédio do Poder Legislativo, com o que, em razão mesmo do estabelecimento de parâmetros materiais de ação, tem seu campo de ação restringido.

Todavia, a obtenção da delegação congressional para normatizar dada matéria, ao invés de fazê-lo por medida provisória, conduz à manutenção da agenda político-legislativa nas mãos do Poder Legislativo, além de autorizar um controle maior quanto à matéria delegada.

Deve ser referida, ainda, a possibilidade de delegação legislativa interna corporis ou por descentralização, em que uma determinada fração do órgão colegiado representativo faz as vezes do todo para concluir, em caráter terminativo, o processo legislativo (art. 58, §2º, I, da Constituição Federal).¹⁸⁶.

A atuação das comissões, como frações competencialmente suficientes para a conclusão do processo legislativo, tem o efeito de proliferar a produção normativa, pela tramitação célere e simultânea de diversos projetos de lei. Haverá, em verdade, uma pluralidade de polos decisórios no interior de cada uma das casas legislativas, que poderá provocar uma profusão de edição de atos normativos. Por esta razão, fala-se, em decorrência da atuação das comissões no processo legislativo, em “lei fácil”¹⁸⁷.

Ademais, se as comissões possuem a vantagem de abreviar o processo legislativo, e tornar mais técnico o seu produto, também é preciso ter em conta que o funcionamento plural do Parlamento em comissões setoriais enfraquece o controle que a sociedade pode exercer sobre a atividade legiferante. A fluidez da accountability sobre o funcionamento concomitante de diversas comissões temáticas torna opaca a participação dos representantes e dos partidos no processo legislativo, além do fato de tornar débil a deliberação democrática, porquanto a

¹⁸⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 137.

¹⁸⁷ OLIVETTI, Nino. Verbete: Processo Legislativo. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução Carmen C. Varriale et al. 13 ed. Volume 2. Brasília: UNB, 2007, p. 1002

avaliação acerca da conveniência da edição de determinado ato normativo observará mais fortemente critérios de ordem técnica, relativos à matéria da comissão, do que efetivamente os interesses, demandas e expectativas dos representados ou o interesse social.

3.2. Sanção e Veto

Quando se fala em poder de veto, as possibilidades de participação de diversos atores são plúrimas. Pode referir à participação do Chefe do Poder Executivo no processo de formação das leis ou mesmo à intervenção de diversos outros atores, individuais ou coletivos, no processo político decisório, cuja conformação de vontades permite a alteração do status quo¹⁸⁸.

No presente estudo, todavia, interessa um determinado ator institucional, que com sua vontade pode interromper a produção do ato legislativo ou possibilitar que se convole em lei. Trata-se, assim, da possibilidade de o Chefe do Poder Executivo aquiescer ou não com o que se deliberou e decidiu no âmbito assemblear, sancionando ou vetando o projeto de lei. A mera possibilidade de rejeição do projeto já constitui forma de controle sobre a atividade material do Poder Legislativo. Ao se permitir a participação do Chefe do Poder Executivo no processo de formação das leis, impõe-se reconhecer que para a decisão política transformar-se em ato legislativo é preciso o concerto das vontades dos atores envolvidos, que são sucessivas; a última constitui uma forma de controle da primeira.

¹⁸⁸ TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Trad. Michele Christophe. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p. 40.

O Chefe do Poder Executivo, assim, participa do processo legislativo ordinário ao sancionar ou vetar os projetos de lei aprovados pelas respectivas casas legislativas. Por intermédio do veto, o Poder Executivo, por motivos de inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público – o que interessa mais proximamente ao presente estudo – impede que o projeto se transforme em lei e produza os efeitos normatizadores que lhe seriam próprios. Desde a análise feita no *Federalista*, é forma de controle da atividade do legislativo¹⁸⁹.

Pois bem, no caso específico do nosso regime constitucional, o Presidente da República – o Governador de Estado ou o Prefeito Municipal – pode, após a conclusão da fase congressual do processo legislativo, sancionar ou vetar o projeto de lei. Ao sancioná-lo, o projeto convola-se em lei, de caráter vinculante, mediante a adesão à decisão política do parlamento; ao discordar, porém, interrompe o iter que conduziria o projeto a transformar-se em lei. Neste ponto específico, fortemente imantado pelo caráter de recíproco controle da teoria da separação funcional do poder político, o Poder Executivo exerce uma função de controle sobre uma atividade típica do Poder Legislativo, que é a produção do direito pela edição de atos normativos.

A abertura textual acerca da possibilidade de controle, porquanto a Constituição utiliza a expressão contrariedade ao interesse público, permite ao Presidente da República exercer uma análise ampla sobre a conveniência, a oportunidade ou a correspondência do projeto de lei aos interesses e expectativas da sociedade.

Ademais, a diferença de orientação partidária entre os demais poderes, que pode ocorrer no regime presidencialista, uma vez que os cargos próprios de cada Poder são providos

¹⁸⁹ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003, p. 399. Com efeito, armar o Poder Executivo do poder de veto implicaria impedir a usurpação das atividades próprias do Poder Legislativo.

por votações distintas, pode implicar que o veto do Presidente signifique, em verdade, um alinhamento com as oposições parlamentares, em um reforço dos instrumentos de accountability e, ao mesmo tempo, uma demonstração de como as formas de controle são interligadas.

O veto, em nosso sistema jurídico-constitucional, é superável, vale dizer, pode ser rejeitado pelo Congresso Nacional, com o que prevalecerá a vontade do Poder Legislativo sobre a vontade divergente do Poder Executivo (art. 66, § 4º, da Constituição Federal). Contudo, tal fato não o torna ineficaz como mecanismo de controle, porquanto a apreciação do projeto pelo Congresso redundará em nova deliberação e decisão democráticas, depuradas pela manifestação divergente do Presidente da República.

3.3 Iniciativa

Rememorando o que se acabou de asseverar, o processo legislativo tem uma função mais ampla do que a de tramitação do projeto de lei nas Casas Legislativas e inclui as necessidades sociais que passam a demandar regulação por intermédio dos atos normativos correspondentes. Assim, tais demandas, provenientes do seio social ou de agentes políticos constitucionalmente determinados, são levadas para a deliberação democrático-representativa por meios institucionais. A esta faculdade de deflagrar o projeto de lei no âmbito parlamentar corresponde a iniciativa legislativa.

Os projetos de lei podem ser apresentados pelos próprios parlamentares – em quórum variável a depender da espécie legislativa –, pelos demais Poderes do Estado e pelos cidadãos.

A previsão acerca da iniciativa pelos demais órgãos e Poderes do Estado significa que em determinadas matérias, geralmente relativas ao funcionamento interno e gestão, a avaliação acerca da necessidade de disciplina normativa ou sua alteração tem de partir destes próprios Poderes.

A iniciativa popular também constitui uma forma de interferência na atividade dos representantes do Poder Legislativo que os obriga a voltar os olhos para as demandas sociais, apresentadas pelos próprios cidadãos. Ora, se um dos motivos apontados para a propalada crise da democracia e dos Parlamentos é a surdez à ressonância dos interesses populares, a proposição de projetos que a própria sociedade entende como importantes e relevantes permite a influência na atividade parlamentar, que se curva às necessidades sociais. As demandas populares não possuem somente esta janela de entrada no processo legislativo; também os representantes eleitos, ao receberem de seus eleitores suas demandas, transformam-nas em proposições legislativas para a deliberação e decisão do parlamento.

É interessante notar que a iniciativa popular da lei, exatamente por se originar de uma demanda social identificável, permite aos eleitores o controle sobre uma atividade específica de seu representante ou do corpo de representantes, exigindo a atuação parlamentar e a correspondente prestação de contas no caso das delongas na apreciação do projeto ou, eventualmente, na hipótese de sua rejeição.

4. As Eleições como Convergência Responsabilizatória na Democracia Brasileira

Tal qual ocorre em todas as democracias representativas, as eleições constituem o elemento de convergência responsabilizatória na democracia brasileira. É por intermédio das eleições que se exerce o momento culminante de escolha das plataformas políticas e programas partidários, bem como o controle sobre os atos dos representantes eleitos que tencionam permanecer no poder. Veja-se que, no momento das eleições, o julgamento possui um caráter retrospectivo, no sentido de avaliar o desempenho dos ocupantes dos cargos públicos e dos partidos ou coligações a que pertencem. Mas os olhos dos eleitores também se voltam para o futuro, ao optarem por uma entre todas as plataformas e programas partidários que lhes são apresentados nas campanhas. É interessante referir, como o fazem Manin, Przeworski e Stokes, que em um modelo de accountability, a eleição possui um viés marcadamente responsabilizatório e funcionam como uma modalidade de julgamento acerca da performance dos ocupantes dos cargos eletivos, ao passo que em uma referência somente ao mandato – e seu supedâneo na confiança e na liberdade de ação -, as eleições convergiriam para a escolha de um entre vários candidatos¹⁹⁰.

Permite, outrossim, que se formem as oposições, não somente pelos mesmos critérios de julgamento de sua atuação parlamentar, mas como forma de contraposição aos governos que se estabelecem em virtude dos processos eleitorais.

No Brasil a possibilidade responsabilização eleitoral é reforçada pela previsão de reeleição irrestrita para todos os cargos legislativos e de uma reeleição para o cargo de Chefe do Poder Executivo. A previsão constitucional acerca da reeleição reforça a accountability e,

¹⁹⁰ MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and representation. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 44; THOMASSEN, Jacques. Representation and accountability. In: THOMASSEN, Jacques (ed.). *Elections and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 3.

consequentemente, o controle sobre os representantes e a observância das plataformas eleitorais e dos programas partidários

As eleições ocorrem em três planos diferentes, em virtude da forma federativa de Estado. Nos âmbitos nacionais, regionais e locais, os cidadãos podem escolher representantes para o Poder Legislativo – bicameral no nível federal e unicameral nos Estados, Distrito Federal e Municípios - e para chefiar o Poder Executivo.

4.1. A Justiça Eleitoral

A necessidade de estabilidade institucional no tocante à garantia dos procedimentos eleitorais é adequadamente prevista no Brasil por intermédio da Justiça Eleitoral¹⁹¹. Cuida-se de especialização da Justiça da União para tratar especificamente de processos eleitorais, com todas as suas consequências (criminal, administrativa, constitucional, eleitoral propriamente dita).

Com efeito, a Justiça Eleitoral ganha em independência por pertencer à estrutura do Poder Judiciário, cujo fundamento de legitimidade repousa exatamente em sua independência e equidistância entre as partes envolvidas. Existem outros modelos, no exterior, como comitês eleitorais autônomos, desvinculados da estrutura judicial, mas, no Brasil, a Justiça Eleitoral tem demonstrado eficiência e independência no exercício da condução e do controle dos processos eleitorais.

¹⁹¹ MACHADO, Marcelo Passamani. A justiça eleitoral. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (coord.). *Direito eleitoral em debate*. São Paulo, Saraiva, 2013, p. 271; ROSAS, Roberto. Justiça eleitoral: rapidez e eficiência. *Revista do advogado*, São Paulo, ano XXIV, n. 79, out., 2004, pp. 110-114.

Acrescente-se que à Justiça Eleitoral foi concedida competência para edição de atos normativos¹⁹² que disciplinam o processo eleitoral e que não contrastem com as leis e a Constituição, de forma que seu papel é mais do que um órgão judicial de resolução de conflitos eleitorais, mas de coordenação e realização dos processos eleitorais, expedindo, para tanto, atos de cunho normativo¹⁹³.

4.2. Disciplina e Fidelidade Partidárias

No Brasil, o partido político tem tanto o monopólio da candidatura quanto do mandato, tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a fidelidade partidária (MS nºs 26.602, 26.603 e 26.604), sendo que o processo de perda do cargo está previsto nas Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral n.ºs 22.610 e 22.733. Desta forma, por meio de uma leitura da própria Constituição e do regime democrático representativo, o Supremo Tribunal Federal proclamou que deve ser observado, no Brasil, o princípio da fidelidade partidária¹⁹⁴. Afora discussões acerca do acerto da decisão, em virtude de seu caráter marcadamente ativista¹⁹⁵, o fato é que a fidelidade à legenda a que pertence o candidato – e

¹⁹² ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. A função administrativa da justiça eleitoral brasileira. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (coord.). *Direito eleitoral em debate*. São Paulo, Saraiva, 2013, p. 254

¹⁹³ Art. 1º, parágrafo único, e art. 23 da Lei 4.737/65 – Código Eleitoral -, art. 61 da Lei 9.096/95 e art. 105 da Lei 9.504/1997.

¹⁹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo, 2009, p. 76-77; LEWANDOWSKI, Ricardo. Fidelidade partidária, *Revista do Advogado*, ano XXX, n. 109, São Paulo, ago., 2010, p. 10; CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia das transfugas no cenário político eleitoral brasileiro. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem; LEMBO, Cláudio (orgs.). *O voto nas américas*. São Paulo: Manole, 2008, p. 236.

¹⁹⁵ Relembre-se que a hipótese de perda do mandato pela infidelidade partidária estava prevista no art. 152 da Constituição Federal precedente, mas deixou de constar no texto da atual Constituição em virtude de ter sido considerada, pelo Poder Constituinte, estreitamente relacionada com o regime autoritário existente então.

consequentemente, sua vinculação a programas e diretrizes ideologicamente orientadas – reforça a representatividade e intensifica a accountability, principalmente por parte dos cidadãos.

Além da fidelidade aos partidos que possibilitaram sua eleição, os representantes devem observar as diretrizes estabelecidas pelos partidos, não se opondo a elas, pelas atitudes ou pelo voto (art. 17, § 1º, da Constituição Federal). A legislação infraconstitucional prevê, para a indisciplina – inobservância das diretivas determinadas pelos órgãos partidários – diversas modalidades de penalidade, como o desligamento temporário da bancada, a suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou a perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, sempre a depender, contudo, de previsão no estatuto de cada partido.

Com efeito, não obstante os partidos políticos tenham passado por um processo de enfraquecimento como vetor de condensação ideológica, notadamente em nome da conveniência e governabilidade, ainda representam um fator importante no jogo democrático que permite a aproximação de determinadas expectativas, ao menos de parte do eleitorado, aos seus representantes, embora referentes a grandes lineamentos políticos.

5. Irrevogabilidade do Mandato

Acerca do mandato eletivo, não existe no Brasil nenhuma previsão acerca de sua revogação, como as hipóteses de recall ou Abberufungsrecht, no Direito Comparado¹⁹⁶. Desta forma, conferido ao representante o mandato pelo êxito na competição eleitoral, ele será irrevogável pelos cidadãos, ainda que seja quebrantada a relação de confiança ou que o representante, no exercício de sua função, passe a perseguir objetivos privatistas e destacados dos interesses e demandas dos representados. Existem casos, sim, de perda do mandato eletivo, previstos no art. 55 da Constituição Federal, mas o rompimento do liame de confiança que suporta a relação entre representantes e representados restringe-se à insatisfação dos representados, a ser expressa, como julgamento, durante as próximas eleições.

Evidentemente que formas de accountability social podem provocar uma mudança de direção ou mesmo uma atenção diferente às demandas populares, porquanto o governo ou o parlamento podem sensibilizar-se à pressão social ou da mídia para agir de tal ou qual forma, deliberar e decidir de maneira diversa. Contudo, se esta forma de accountability atua durante o exercício do mandato eletivo, não tem o condão de levar à revogação do mandato, que permanecerá incólume se as insatisfações permanecerem no âmbito político, isto é, se decorrer de uma desconexão entre os interesses populares e a atuação dos representantes.

Como no Brasil vige o sistema presidencialista de governo e sua característica independência entre os Poderes, o Poder Legislativo não tem a possibilidade de interromper o mandato em curso em virtude de desvios de atuação política do Presidente da República. Exerce, como se viu, um importante controle sobre o Poder Executivo, mas no âmbito político suas discordâncias restringem-se aos brados oposicionistas nos corredores do Congresso Nacional ou na tentativa de edição de atos normativos vinculantes para paralisar determinada condução política do Executivo. No entanto, no sistema parlamentar de governo, a moção de

¹⁹⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 13ªed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 281.

repúdio ou de desconfiança pode conduzir à renúncia do Chefe de Governo e à dissolução do Parlamento. Tal possibilidade, é bem de ver, decorre do design institucional e da relação entre os Poderes de Estado, uma vez que o nome do Primeiro-Ministro deflui da maioria no Parlamento, que pode ser constituída por um único partido (o que se dá no bipartidarismo, mas pode ocorrer também em sistemas pluripartidários) ou por coligações de partidos que compõem a base de sustentação do governo.

6. Perda do Mandato

Hipóteses distintas da revogação ocorrem na perda do mandato pelo seu detentor. A questão vem disciplinada no art. 55 da Constituição Federal¹⁹⁷, que prevê seis hipóteses de perda do mandato, quando, em verdade, são casos distintos de cassação (incisos I, II e VI) e de extinção do mandato (incisos III, IV e V)¹⁹⁸. Verifica-se, pela análise das possibilidades constitucionais de perda do mandato político que, em nenhum caso, existe um canal que possibilite aos eleitores influir na manutenção ou não do mandato. Há, por certo, como dito acima, a atuação muitas vezes difusa de instrumentos e atores da accountability social, mas os eleitores permanecem como expectadores das decisões institucionais sobre a perda do

¹⁹⁷ Art. 55. *Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição; VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.*

¹⁹⁸ AFONSO DA SILVA, José. *Comentário contextual à constituição*. 6ªed. São Paulo: Malheiros, 2009, p 423.

mandato, que figura, no mais das vezes, como medida punitiva pelas condutas constitucionalmente previstas.

6.1 Impeachment

Entre as possibilidades de perda do mandato eletivo, interessa para o estudo da representação responsável uma modalidade específica, o impeachment. Constitui a mais grave sanção de natureza política e significa a perda do mandato, pelo Chefe do Poder Executivo, em casos de crime de responsabilidade. O desencadeamento, contudo, do processo de perda de mandato por crime de responsabilidade não compete à cidadania organizada, razão pela qual passa a depender das vicissitudes das dinâmicas parlamentares e da manutenção ou desmantelamento de bases de apoio parlamentar.

O impeachment, cujas origens inglesas já anunciavam o reconhecimento de que, paralelamente à existência do mandato representativo, existem numerosas responsabilidades a serem observadas durante seu exercício, constitui, em verdade, a punição do ocupante do cargo eletivo pela prática de determinadas condutas constitucionalmente previstas de

relevância jurídico-política¹⁹⁹. Permite que se decrete, por um tribunal político, a perda do mandato do Chefe do Poder Executivo²⁰⁰.

Existem divergências acerca da natureza do impeachment²⁰¹, discussão que tangenciaria o objeto do presente estudo. Contudo, o que importa notar é que o instituto situa-se em um ponto central da atividade de controle do Parlamento sobre a atividade do Poder Executivo, constituindo, assim, um importante instrumento de accountability institucional no bojo do qual se destaca sua dimensão sancionatória.

7. A Trama da Accountability e a Qualidade da Democracia Brasileira

Conforme se verificou, sob o enfoque da responsabilidade no exercício do mandato representativo, nosso sistema jurídico-constitucional prevê uma rede interligada de instrumentos de controle do representante, seja por meio de interrelações institucionais, seja por meio da atuação direta do cidadão, no momento das eleições, ou, ainda, pela introdução de elementos de participação no processo político-decisório. A compreensão da força e da

¹⁹⁹ O art. 85 prevê as hipóteses que permitem o julgamento político do Presidente da República e, não obstante o panorama político autorizasse a leitura e enquadramento das condutas a partir das descrições contidas na própria Constituição da República, o parágrafo único do art. 85 determina o estabelecimento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República em lei especial. Antes do advento da Constituição Federal de 1988, foi editada a Lei 1.079/50, que arrola as condutas que podem deflagrar o processo de impeachment do Presidente da República.

²⁰⁰ PERÉZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 6.

²⁰¹ PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment*. 2ªed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 75 e ss. A discussão acerca da natureza política ou jurídico-penal do impeachment não deve influir em duas questões: a maior vagueza do enquadramento da conduta em uma das hipóteses constitucional e legalmente previstas e a impossibilidade de revisão do julgamento do Senado Federal acerca do impedimento do Presidente da República, uma vez que, embora exista um procedimento que culmine com o julgamento daquela autoridade, a carga fortemente política afasta a apreciação judicial do tocante à subsunção dos fatos à descrição fática no texto normativo.

ramificação da accountability permite, por conseguinte, que a cidadania e as instituições exijam as correspondentes prestações de contas e informações sobre a atuação dos representantes e possam deflagrar instrumentos responsabilizatórios – institucionais e difusos – conducentes ao controle e ao sancionamento.

Se se pode afirmar que os instrumentos de controles institucionais se entremostam mais atuantes no cumprimento de suas funções, como a Justiça Eleitoral, outras modalidades de controle aparentam fragilidade e resignação quanto à nevoa que encobre os limites entre o público e o privado no Brasil, permitindo que amplo contingente de representantes atuem em descompasso com as expectativas, anseios, interesses e demandas populares, em todas as esferas do poder político.

A qualificação da democracia, se passa pela solidez institucional e pelo aprofundamento das demais dimensões qualitativas da democracia, deve se estruturar, contudo, sobre um elemento social cuja existência sempre foi motivo de ênfase por parte significativa de muitos teóricos da democracia, das mais distintas vertentes, e se relaciona à compreensão dos problemas sociopolíticos e à educação para o exercício dos direitos políticos. A consolidação da democracia e sua consequente qualificação têm de decorrer de um processo paulatino de educação que permita ao povo participar do processo político, consciente da extensão de seu poder como titular do poder, superando a sintomática apatia política que libera o representante de quaisquer vinculações e controles que possam ser previstos, inocuamente, de forma cada vez mais numerosa, nos ordenamentos jurídicos dos Estados.

CONCLUSÃO

Tornou-se lugar comum a assertiva de que a democracia é um governo do povo. A extensão desta ideia, seja no âmbito institucional, com a tomada de decisão e deliberação pelo povo ou seus representantes, seja no âmbito social e político, com a possibilidade mais ampla de participação do povo no processo de poder, contudo, não parece ter consolidado um regime democrático em que a vontade do povo seja deveras observada.

Torna-se evidente que a o enfoque dado à democracia representativa decorre de sua quase hegemonia nos Estados contemporâneos; hodiernamente, afora experiências pontuais de tomada direta da decisão política pelo povo, a democracia é essencialmente representativa, incluindo as entidades compostas em âmbito supranacional.

Pois bem. Quando se buscou elementos que justificassem a adoção do regime democrático representativo, para além das questões relativas à impossibilidade fática de sua adoção nas modernas democracias de escala, não se pretendeu desqualificar a democracia direta, mas, tão somente, demonstrar que, se o regime representativo apresenta deficiências, também possui qualidades que o tornam o ambiente adequado à convivência e coexistência de uma sociedade plural com múltiplas minorias. Também a democracia direta possui, ao lado de seu caráter de genuína expressão da vontade popular, o inconveniente de tender à polarização em prejuízo do pluralismo e das minorias. Tal estudo, contudo, pretende ser um resultado do seu tempo. O futuro nos trará resposta às deficiências dos regimes e os novos instrumentos tecnológicos podem ensejar um aprofundamento da deliberação democrática, em que as

filtragens argumentativas e dialógicas podem não emudecer as vozes que, sozinhas, não seriam audíveis às grandes maiorias.

Contudo, a partir da constatação empírica da extensão e preponderância do regime democrático representativo é que se pretendeu apresentar um enfoque que compreende a representação política como uma relação, não mais polarizada, mas dinamicamente circular, em que se busca, de maneira perene e constante, a observância dos anseios, expectativas, interesses e demandas populares. Esta compreensão perpassou pela introdução de algumas dimensões qualitativas da democracia, de forma a expandir os elementos que devem existir para a existência, aprofundamento e consolidação da democracia.

A inserção da *responsiveness* – a correspondência da relação representante-representado – na discussão acerca da qualidade da democracia e suas dimensões, implicou, por seu turno, constatar que o representante não deve, a todo custo, somente conduzir seu comportamento no exercício do seu mister de forma a atender às expectativas dos representados. Deve, entretanto, ao dirigir seu olhar sobre o corpo de representados, também observar outras condições que qualificam a democracia. Assim, ao lado da *responsiveness*, que é de fato o elemento substantivo da atuação representativa, coexistem outras dimensões que implicam não só o exercício responsivo do mandato representativo, mas, sobretudo, responsável.

Apresenta-se de maneira inequívoca, contudo, a possibilidade de choques e conflitos entre a busca pelos interesses e demandas populares e os elementos que pugnam pela atuação responsável do representante. Mas a democracia, cujo horizonte está sempre a aguardar a aurora mais luminosa, é um sistema que se funda na instabilidade e no dissenso. Ora, se na base coexistencial das relações humanas está a discordância e o conflito, não é de se supor que

o regime que mais propriamente permite a multiplicidade social e política seria imune à contaminação da fragmentação.

Entremostra-se paradoxal que a existência da estabilidade institucional condicione a instabilidade política, mas assim o é. Para que seja possível a captação da vontade popular – da maioria de seus eleitores ou do maior número possível – é preciso que haja estabilidade institucional, para que a participação popular conduza, ao âmbito institucional, a real escolha do eleitorado.

Aqui é que a questão relativa à qualidade da democracia se mostra verdadeiramente relevante e, um dos aspectos a ela concernentes, de natureza procedimental, por certo, orienta-se exatamente no sentido de estabelecer canais de controle, prestação de contas e sancionamento, para o atingimento mais profundo do que esperam e desejam os eleitores de seus representantes. Cuida-se da accountability.

A accountability, assim, compreende-se como o instrumental de controle a que estão sujeitos os eleitos no âmbito de sua atuação representativa. Existem diversas modalidades de controle, desde aquele exercido pelo próprio eleitorado – accountability popular –, o engendrado pelos mecanismos institucionalizados de controle do exercício do poder – accountability institucional – e, finalmente, os controles exercidos pela sociedade durante o mandato representativo, geralmente de forma mais difusa, mas com potencial crescente de buscar a correção no exercício das funções representativas.

Demonstrou-se, ainda, como o nosso sistema constitucional possui uma rede de accountability, entrelaçando-se variegados aspectos do controle em suas múltiplas origens, desde os mecanismos de controle recíproco consubstanciados na separação de poderes, passando pelo desenho dos sistemas eleitorais e seu papel na aferição da vontade do povo, e a previsão de modalidades corretivas da participação direta dos cidadãos no exercício do poder.

Não se buscou dissecar minudentemente cada um destes aspectos, mas referir sua existência e dependência em relação às outras formas de accountability.

Findamos, assim, demonstrando que, no nosso sentir, malgrado os instrumentos existam, a democracia brasileira ainda caminha de maneira débil quanto à observância das demandas populares, malgrado haja adequados instrumentos de accountability institucional. Todavia, se o controle existe e suas funções dialógica e sancionatória prestam-se a aproximar o representante dos representados, é bem de ver que somente a existência deles não é e nunca será uma forma suficiente de qualificar a democracia, mesmo porque algumas das modalidades de controle tocam de perto a aspectos políticos e sociais que se apresentam como dificuldades das democracias contemporâneas. É preciso, assim, que se aprofunde a participação do povo no exercício do poder, com sua eficácia corretiva e de controle, de onde surgirão práticas e habilidades próprias à educação para a cidadania e à superação da apatia que aliena, aos representantes, a liberdade política, ao invés de mantê-la dentro de um plexo de obrigações e responsabilidade política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHOUR, Yadh Ben. Le régime représentatif, modèle indépassable. In: ACHOUR, Rafaâ Ben; GICQUEL, Jean; MILICIC, Slobodan. *La démocratie représentative devant un défi historique*. Bruxelas: Bruylant, 2006, p. 284-294.

AFONSO DA SILVA, José. *Comentário contextual à constituição*. 6ªed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

AFONSO DA SILVA, Luís Virgílio. *Sistemas eleitorais*. São Paulo: Malheiros, 1999.

AGESTA, Luis Sanches. *Principios de teoria politica*. 7 ed.. Madri: EDERSA, 1990.

ALKMIN, Antonio Carlos. O paradoxo do conceito de representação política. *Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política*, vol. 22. n. 1, jan./jun. 2013, p. 56-71.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pertencimento do mandato. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UNB, 2006, p. 180-182.

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. A função administrativa da justiça eleitoral brasileira. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (coord.). *Direito eleitoral em debate*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 242-266.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O poder legislativo na democracia contemporânea. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 42, n. 168, out./dez., 2005, p. 7-17.

BARBER, Benjamin. Justifications of democracy. In: CLARKE, Barry; FOWERAKER (ed.). *Encyclopedia of democratic thought*. New York and London: Routledge, 2001, p. 197-204.

BASTOS, Aurélio Wander. Introdução. In: SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa*. Trad. Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BEETHAN, David. *Democracy*. Oxford: One World, 2006.

_____. Freedom as the foundation. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. 32-46.

BIRCH, Sarah. Elections. In: CLARKE, Barry; FOWERAKER, Joe. *Encyclopedia of democratic thought*. Routledge: London and New York, 2005, pp. 302-306.

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Le droit, l'état et la constitution démocratique*. Trad. Olivier Jouanjan. Paris: Librairie General de Droit et Jurisprudence, 2000.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2007.

_____. Verbete Pluralismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 2 Brasília: Editora UNB, 2007, pp. 928-933.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

BUFACCHI, Vittorio. Justice, equality, liberty. In: AXTMANN, Roland (ed.). *Understanding democratic politics*. London: Sage Publications, 2003, p. 31-40.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia das transfugas no cenário político eleitoral brasileiro. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem; LEMBO, Cláudio (orgs.). *O voto nas américas*. São Paulo: Manole, 2008, p. 219-253.

_____. *Oposição na política*. São Paulo: Angeloti, 1995.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. A crise da representatividade e a perda do espaço público. In: FABIANI, Emerson Ribeiro. *Impasses e aporias do direito contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 181-189.

CANOTILHO J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4 ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. *O congresso e as delegações legislativas*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 12ª edição. São Paulo: Cortez, 2007.

CHEIBUB, Jose Antonio. *Presidentialism, parliamentarism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

COTTA, Maurizio. Verbete Representação Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007, pp. 1101/1107.

DAHL, Robert. *Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. control*. New Haven & London: Yale University Press, 1982.

_____. *How democratic is the american constitution?* New Haven and London: Yale University Press, 2001.

_____. Patterns of opposition. In: DAHL, Robert (ed.). *Political oppositions in western democracies*. New Haven: Yale University Press, 1973, p. 332-347.

_____. *Poliarquia: participação e oposição*. 1ª ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

_____. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ELSTER, Jon. Accountability in Athenian Politics. In: In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 253-278.

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. *O Direito na economia globalizada*. 1ª edição, 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

FARRAR, Cynthia. Power to the people. In: OBER, Josiah; WALLACE, Robert. W. *Origins of democracy in ancient Greece*. Berkeley: California University Press, 2007, p. 170-195.

FEREJOHN, John; ROSENBLUTH, Frances. Electoral representation and the aristocratic thesis. In: SHAPIRO, Ian; STOKES, Susan C.; WOOD, Elisabeth Jean. *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 271-303.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes – o poder congressional de sustar os atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Do processo legislativo*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Os partidos políticos nas constituições democráticas*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966.

_____. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

FRIEDRICH, Carl J. *La démocratie constitutionnelle*. Trad. André Bertand. Paris: Presses Universitaires de France, 1958.

GARSTEN, Bryan. Representative government and popular sovereignty. In: SHAPIRO, Ian; STOKES, Susan C.; WOOD, Elisabeth Jean. *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 90-110.

GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. 4 ed. Trad. A. M. Hespanha e L. M. Macaísta Malheiros. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003.

GONZÁLEZ, José Peña. *Derecho y constitución*. Madri: Dykinson, 2004.

GRANT, Ruth W.; KEOHANE, Robert O. Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review*, vol. 99. n. 1. February, 2005, pp. 29-30.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. trad. George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2007.

_____. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Trad. Flávio R. Koethe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Teoría y praxis: estudios de filosofía social*. 5 ed. Madri: Tecnos, 2008.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HANSEN, M. H., *The athenian democracy in the age of Demosthenes*. Oxford: Oxford University Press, 1991.

HAURIOU, Maurice. *Principios de derecho público y constitucional*. Trad. Carlos Ruiz del Castillo. Granada: Comares, 2003.

HAYWARD, Clarissa Rile. Making interest: on representation and democratic legitimacy. In: SHAPIRO, Ian; STOKES, Susan C.; WOOD, Elisabeth Jean. *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 111-135.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

HOBBSBAWN, Eric. J.. *A Era das revoluções, 1789-1848*. 25 ed. Trad. Maria Tereza Teixeira e Marcos Penchel. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

HUME, David., “Of Parties in General”. In: HAAKONSSSEN, Knud (ed.). *Hume: Political Essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. *Teoria geral do direito e do estado*. trad. Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. 6 reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LAUTH, Hans-Joachim. Critérios básicos para a democracia: é a responsividade critério para seu círculo íntimo? *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, jan.-abr., 2013, p. 115-138.

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação política à representação e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

LAVER, Michel; SHEPSLE, Kenneth A. Government accountability in parliamentary democracy. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 279-296.

LEWANDOWSKI, Ricardo. Fidelidade partidária, *Revista do Advogado*, ano XXX, n. 109, São Paulo, ago., 2010, p. 7-10.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Trad. Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *A transição e consolidação da democracia*. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Trad. Julio Ficher. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986.

LOUREIRO, Maria Rita. *Interpretações contemporâneas da representação*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1, Brasília, jan./jun. de 2009, p. 63-93.

MACHADO, Marcelo Passamani. A justiça eleitoral. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (coord.). *Direito eleitoral em debate*. São Paulo, Saraiva, 2013, p. 267-366.

MAIOLINO, Eurico Zecchin. Constitucionalismo europeu e democracia. In: *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, Editora Renovar, nº 19 e 20, jul./dez. 2010, p. 469-492.

_____. *Delegação legislativa e o aprimoramento do processo legislativo*. *Fórum administrativo*. Belo Horizonte, n. 14, vol. 161, jul., 2014, p. 45-50.

_____. *Desafios à Efetividade dos Direitos Fundamentais*. Revista dos Tribunais, São Paulo, vol. 893, março/2010, pp. 47-61.

_____. *Poder de reforma constitucional: limitações*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and representation. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 29-54.

_____. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANSBRIDGE, Jane. Against accountability. *Max Weber lectures series*. N. 7, 2010, Florence, pp. 1-9.

_____. Representation revisited: introduction to the case against electoral accountability. *Democracy and Society*. vol. 2, n. 1. 2004, pp. 1, 12-13;

MARTINEZ, Maria Antonia. La representación política y la calidad de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, ano 66, n. 4, outubro-dezembro 2004, México, p. 661-710.

MATTEUCCI, Nicola. *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*. Trad. Francisco Javier Ansuátegui e Manuel Martínez Neira Madri: Trotta, 1998.

_____. Verbete Opinião Pública. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. vol. 2 Brasília: Editora UNB, 2007, pp. 842-845.

MEIRELLES TEIXEIRA, J. H., *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

MICHELS, Robert. *Potere e oligarchie*. Trad. Viviana Ravasi. Milano: Giuffrè, 1989.

MILACIC, Slobodan. La démocratie représentative devant un défi historique? Propos Intriductif. In: MILACIC, Slobodan, GICQUEL, Jean, ACHOUR, Rafaâ Ben. *La démocratie représentative devant un défi historique*. Bruxelles: Bruylant, 2006, p. 3-37.

MILL, John Stuart. *Representative government*. Ontario: Batoche Books, 2001.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORLINO, Leonardo. Democrazie. In: BARTOLINI, Stefano; COTTA, Maurizio; MORLINO, Maurizio; PANEBIANCO, Ângelo; PASQUINO, Gianfranco. *Manuale di scienza della politica*. Bologna: Il Mulino, 1986.

NASCIMENTO, Milton Pereira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C.. *Os clássicos da política*. Volume 1. 14 ed. São Paulo: Ática, 2006.

NORRIS, Pippa. *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. *Journal of democracy*, n. 5, jan. 1994, p. 55-69.

_____. Horizontal accountability in new democracies. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 29-51.

_____. Why the rule of law matters. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. 3-17.

OLIVETTI, Nino. Verbete: Processo Legislativo. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução Carmen C. Varriale et al. 13 ed. Volume 2. Brasília: UNB, 2007, p. 996-1.006.

PASQUINO, Gianfranco. *L'opposizione*. Roma: Laterza, 1995.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PERÉZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PETERS, B. Guy. Accountability. In: CLARKE, Barry; FOWERAKER, Joe (ed.). *Encyclopedia of democratic thought*. Routledge: London and New York, 2005, pp. 1-4.

PETIT, Philip. Varieties of public representation. In: SHAPIRO, Ian; STOKES, Susan C.; WOOD, Elisabeth Jean. *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 61-89.

PHILLIPS, Anne. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press, 1995;

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment*. 2ªed. São Paulo: Saraiva, 1992.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1997.

_____. Representation. In: BALL, Terence; FARR, James; HANSON, Russell L. *Political innovation and conceptual change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 132-154.

PLAMENATZ, John. *Democracy and illusion: an examination of certain aspects of modern democratic theory*. London: Longman, 1973.

PLATTNER, Marc F. Traditions of accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 63-67.

PLOTKE, David. Representation is Democracy. *Constellations*. vol. 4, n. 1, Oxford, 1997, 19-34.

POWELL JR., G. Bingham. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional versions*. New Haven and London: Yale University Press, 2000.

_____. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. 62-76.

PRÉLOT, Marcel; LESCUYER, Georges. *História das ideias políticas*. v. 2. Trad. Regina Louro e Antonio Viana. Lisboa: Presença, 2001.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

RAWLS, John. *Lectures on the history of political philosophy*. Cambridge: Harvard University Press, 2008.

ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil, 2006.

ROSAS, Roberto. Justiça eleitoral: rapidez e eficiência. *Revista do advogado*, São Paulo, ano XXIV, n. 79, out., 2004, pp. 110-114.

ROSENBLUM, Rose. *On the side of the angels: an appreciation of parties and partisanship*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

ROSENFELD, Michel. The rule of law and the legitimacy of constitutional democracy. *Southern California Law Review*, vol 74, pp. 1.307-1352.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Considérations sur le Gouvernement de Pologne et sur sa Réformation Projetée. In: *The political writings of Jean Jacques Rousseau*. Vol. II. Cambridge: Cambridge University Press, 1915.

RUESCHEMEYER, Dietrich. Addressing inequality. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. 47-61.

SANDRAN, Pierre. Délibération citoyenne et government representative. In: ACHOUR, Rafaâ Ben; GICQUEL, Jean; MILICIC, Slobodan. *La démocratie représentative devant un défi historique*. Bruxelles: Bruylant, 2006, p. 263-282.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 7 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no estado representativo moderno*. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962,

_____. *Partidos e sistemas partidários*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. *Teoria da democracia revisitada*. Vol. 1. trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SAWARD, Michel. Representative and direct democracy. In: AXTMANN, Roland (ed.). *Understanding democratic politics*. London: Sage Publications, 2003, p. 52-60.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madri: Alianza Universidad Textos, 2006.

_____. *The necessity of politics – an essay on the representative idea in the church and modern Europe*. London: Sheed and Ward, 1931.

SCHMITTER, Philippe C. The ambiguous virtues of accountability. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). *Assessing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, 2005, p. 18-31.

_____. The limits of horizontal accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 59-62.

_____.; KARL, Terry Lynn. What democracy is... and what is not. *Journal of democracy*, Baltimore, 1991, vol. 2, pp. 75-88.

SCHOLLER, Heinrich. Les réajustements nécessaires de la démocratie représentative. In: MILICIC, Slobodan, GICQUEL, Jean, ACHOUR, Rafaâ Ben. *La démocratie représentative devant un défi historique*. Bruxelles: Bruylant, 2006, p. 129-149.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, vol. 11, Num. 4, 2000, pp. 147-158.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituição burguesa*. Tradução Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

THOMASSEN, Jacques. Representation and accountability. In: THOMASSEN, Jacques (ed.). *Elections and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

TROPER, Michel. Obedience and Obligation in the Rechtsstaat. In: MARAVALL, José María; PRZEWORSKI, Adam (ed.). *Democracy and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 94-108.

TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Trad. Michele Christophe. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2008

_____; WARREN, Mark. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*. V. 11. p. 387-412.

VERDU, Pablo Lucas. *Principios de ciencia política*. Tomo III. 2ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1974.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Vol. 1. Brasília, UNB, 2009.

WILLIAMS, Melissa S. *Voice, trust and memory – marginalized groups and the failings of liberal representation*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

WOODHOUSE, Diana. *Ministers and parliament: accountability in theory and practice*. New York: Oxford University Press, 2005.

YOUNG, Iris Marion. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ZUCCHINI, Giampaolo. Verbete Oposição. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 2 Brasília: Editora UNB, 2007, pp. 846-851.