

***Accountability* nas democracias e seu contorno na Constituição Federal de 1988**

Accountability in democracies and its outline in the 1988 Federal Constitution

Eurico Zecchin Maiolino

Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, mesma instituição em que concluiu o Pós-Doutorado. Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela Escola da Magistratura Federal da Terceira Região. Aluno do Curso de Pós-Graduação em Direito Digital pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM. Juiz Federal em São Paulo. Foi Juiz de Direito do TJ/SP. É membro do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal – CJF, do Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de São Paulo – CLISP, foi Juiz Auxiliar da Presidência do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (2020-2022) e atualmente é Juiz Auxiliar no Superior Tribunal de Justiça – STJ. Presidente do Juizado Especial Cível de São Paulo (2018-2020). Encarregado de Dados Pessoais – DPO (Data Protection Officer) do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

RESUMO:

O presente artigo apresentará um estudo da democracia, analisando o controle democrático como ferramenta para tornar o exercício do mandato eletivo mais responsável e responsivo. Nesse diapasão, serão examinados os traços da *accountability* e seus reflexos na representação política, suas dimensões e formas de expressão – social, popular e institucional –, abordando os traços suficientes à sua expressão nas democracias. Por fim, será delineado o modelo democrático plasmado na Constituição Federal de 1988 e como se apresenta o entrelaçamento das formas de controle, notadamente o institucional, com o escopo de verificar se a democracia representativa brasileira apresenta fragilidades quanto à observância dos anseios populares.

PALAVRAS-CHAVE:

Democracia. Representação política. Formas de controle. *Accountability*.

ABSTRACT:

This article will present a study of democracy, analyzing democratic control as a tool to make the exercise of the elective mandate more responsible and responsive. In this vein, the features of accountability and its reflexes in political representation will be examined, its dimensions and forms of expression – social, popular and institutional –, addressing the sufficient features to its expression in democracies. Finally, it will be outlined the democratic model embodied in the Federal Constitution of 1988 and how the intertwining of forms of control, notably the institutional, with the scope of verifying whether the Brazilian representative democracy presents weaknesses regarding the observance of popular desires.

KEYWORDS:

Democracy. Political representation. Forms of control. Accountability.

SUMÁRIO:

1 Introdução. 2 Representação política e *accountability*. 3 *Accountability* e suas dimensões. 4 Classificação das formas de expressão da *accountability*. 5 *Accountability* popular. 6 *Accountability* institucional e *checks and balances*. 7 *Accountability* social. 8 Os contornos da *accountability* na Constituição Federal de 1988. 9 Conclusão. Referências.

1 Introdução

O estudo atual de democracia deve considerar indispensavelmente os impasses apresentados pela prática política contemporânea e as insuficiências dos modelos representativos para concretizar, no âmbito dos corpos representativos, os anseios e expectativas da sociedade.

Nesse sentido, tem crescido tanto na Ciência Política como no Direito Constitucional o discurso do controle democrático como ferramenta de tornar o exercício do mandato eletivo mais responsável e responsivo. A *accountability* – que encerra dimensões de controle, prestação de contas e sancionamento – foi introduzida na própria compreensão de representação, como conformação da *responsiveness*.

Nesse diapasão, serão analisados os traços da *accountability* e seus reflexos na representação política, suas dimensões e formas de expressão – social, popular e institucional –, apresentando os traços suficientes à sua expressão nas democracias. Posteriormente, em panorâmica apreciação, serão lançadas concisas notas sobre a arquitetura do modelo democrático plasmado na Constituição Federal de 1988 e como se apresenta o entrelaçamento das formas de controle, notadamente o institucional, no atual regime jurídico-político brasileiro.

2 Representação política e *accountability*

Hodiernamente, quase a totalidade dos modelos democráticos são representativos, com ferramentas de participação direta do povo no processo político decisório. Apontam-se críticas consistentes quanto às insuficiências do regime democrático representativo para atender às expectativas e demandas sociais, o que conduziu ao crescimento do discurso participatório nas últimas décadas do século passado. Contudo, é importante ressaltar que a representação política possui determinadas qualidades, notadamente a possibilidade de proteção das minorias e a expressão do pluralismo, de forma a possibilitar sua convivência com a democracia direta, formando uma relação complementar e não antitética.

Para tanto, contudo, é preciso tomar a representação em termos distintos para que os titulares do poder político não fiquem alienados do exercício e do controle do poder após a escolha dos representantes nos processos eleitorais. Nesse sentido, parece imprescindível a noção de *accountability* em todos os seus múltiplos aspectos e suas projeções sociais e institucionais, como forma de se procurar manter o controle sobre a atividade dos representantes durante todo o período do mandato eletivo. Nesse sentido, mostra-se adequado inserir a discussão da *accountability* no contexto da qualidade da democracia, para demonstrar que, se por um lado o controle democrático se torna imprescindível à qualificação da própria democracia, de outro tem de coexistir com outros aspectos que com ela se inter-relacionam intimamente, a fim de se obter um alto nível de *responsiveness* ou de correspondência entre as demandas, interesses e expectativas dos representados.

Por esta razão, muitos aspectos têm de ser analisados, mas todos eles alinhavados na construção de uma compreensão sobre a qualidade da democracia e que também acabam por influenciar, de alguma maneira, a extensão e profundidade da *accountability*.

O que se pretende agora é, a partir desta construção teórica, explorar a noção de *accountability*, suas dimensões e formas de expressão para, ao final, verificar de forma panorâmica os contornos do controle democrático em suas diferentes vertentes no texto da Constituição Federal de 1988.

A *accountability* tem o significado amplo de controle, o que deve envolver, necessariamente, a quem devam ser prestadas as informações, a quem devem se reportar os controlados e a forma como ocorrerão os processos de controle.

São múltiplos os sujeitos responsabilizatórios a quem os representantes devem prestar contas, desde os próprios cidadãos, titulares do poder político e fonte da legitimidade do regime democrático representativo, passando por demais órgãos estatais, que podem ou são ser de composição representativa, e, ainda, por organismos internacionais.

No que toca aos cidadãos, a compreensão da *accountability* pressupõe que os representantes e representados estão em situação de equivalência, e não se superioridade dos representantes em relação aos representados, porque dotados de especial atributo que lhes permite avaliar com mais precisão os interesses sociais ou nacionais¹. É certo que sob um enfoque funcionalista, a cada qual são criadas obrigações e direitos políticos distintos porque têm funções dessemelhantes na formação e funcionamento do regime democrático, mas a diferenciação funcional não coloca o representante em situação de superioridade que o torne infenso ao controle, à prestação de contas e, eventualmente, ao sancionamento (HAYWARD, 2009, p. 111-135).

O representante tem de ser visto como outro cidadão, como um dos iguais que, quando eleito, representa determinada linha ideológica, corrente de pensamento, fragmentos de interesses sociais, programas partidários e plataformas eleitorais em torno dos quais se condensam seus eleitores, inexistindo lugar para libertá-lo do controle por ter sido alçado, pelos processos eleitorais, a determinada posição de superioridade.

Outro aspecto que deve ser referido para a compreensão da ideia de *accountability* é o de que a democracia é um governo limitado. Com efeito, desde os estudos dos teóricos políticos da antiguidade, houve um amálgama de elementos democráticos com outros como forma de controlar o processo decisório. Atualmente, considerada a criação de direitos e obrigações políticas para os agentes envolvidos na relação representativa, torna-se evidente que ambos possuem limites de ação e julgamento. Sobre este aspecto, relações conflitivas podem surgir entre as duas vertentes substanciais da democracia: sobrelevarão momentos de maior liberdade, em detrimento do controle, ora a liberdade sofrerá refreamentos, em nome da *accountability* e da igualdade, não somente política.

Da compreensão, portanto, da equivalência entre representantes e representados e da democracia como governo limitado é que exsurge a ideia de

¹ 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; ROSENBLUTH, 2009, p. 271; PRZEWORSKI, 2010, p. 112-117).

accountability. No entanto, a partir do advento dos governos representativos, ainda antes do estabelecimento das modernas democracias representativas, sempre houve um momento de controle social exercido no momento das eleições.

Porém, findo o escrutínio, não havia instruções vinculativas, parâmetros materiais de ação que fornecessem balizas para a atuação deliberativa e decisória dos representantes. É na liberdade que repousa a característica estruturante do mandato representativo.

Vale retomar o que Hanna Pitkin (1997, p. 11) assevera a este respeito. A autora estabelece uma classificação da representação em que uma das modalidades é denominada de formal. Esta, por sua vez, subdivide-se em representação como autorização e representação como *accountability* (MARTINEZ, 2004, p. 665; HOBBS, 1999, p. 144).

A representação política como autorização significa que os representantes recebem, no momento em que eleitos, uma autorização para agir em nome dos representados. Inexistem, pois, determinações vinculativas e os processos de escolha apenas revestem de legitimidade o mandato que, de certa forma, permanecerá inatingível ao eleitor.

Também de vertente formalista, a representação como *accountability* indica que o representante é alguém que, no exercício de sua função, está sob permanente controle por parte dos cidadãos e, por conseguinte, pode ser responsabilizado pelos atos que pratica ou deixa de praticar.

Veja-se que, malgrado ambas as concepções sejam de raiz formalista, evidencia-se que a mera autorização eleitoral implica que a atuação do representante está livre de quaisquer instrumentos de controle, sendo seus atos imputados aos representados. A introdução da *accountability*, por seu turno, nos possibilita compreender as eleições como um instrumento não somente de outorga de autoridade, mas como a gênese de um plexo de relações jurídicas e políticas que pressupõe o controle, a prestação de contas e submete os representantes a eventual sancionamento pelo exercício deficitário, abusivo ou alienado de suas funções (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999, p. 29).

3 *Accountability* e suas dimensões

A introdução da *accountability* no contexto da representação política viabilizou a compreensão de que a atuação dos representantes está sob constante vigilância do eleitorado e que as eleições – ou outro processo de seleção – constituem mais do que simplesmente conferir uma outorga de atuação livre e desvinculada por parte do representante.

Sob certo aspecto, passa a ser uma decorrência lógica da estruturação da relação representativa, seja tomada em sua concepção tradicional, bipolar, ou circularizada, informada pela deliberação democrática e em um contexto em que a dissociação da deliberação e do voto introduz um elemento dialógico de extraordinário valor. Sem abandonar esta ideia, também pode ser concebida como uma dimensão qualitativa, que deve coexistir com outras para se aferir o alto grau de desenvolvimento de uma democracia.

Contudo, seja um ou outro enfoque, o fato é que o estudo da *accountability* e do controle democrático ganhou tamanho vigor que alguns autores definem a própria democracia em termos de *accountability*, como o fez Philippe C. Schmitter (2005, p. 30; 1991, p. 75-88), 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”.

É preciso referir, porém, que 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.

Outro autor que procura definir o que se entende por *accountability* – afastando-se, entretanto, da intenção da absorção do próprio conceito de democracia pelo de *accountability* – é Andreas Schedler (1999, p. 13-28), para quem constitui “a obrigação dos líderes políticos eleitos de responder por suas decisões políticas quando demandados (*asked*) pelos cidadãos-eleitores ou outros corpos constitucionais”².

Vale citar, ainda, a expansão conceitual elaborada por Grant e Keohane (2005, p. 29-30), ao decompor o conceito em diversos elementos formativos:

Accountability, como se utiliza o termo, implica que alguns atores têm 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 cumprimento³.

Permite-se inferir, da análise dos conceitos expostos, que os representantes passam a ter a obrigação política de seguir os *standards* de ação determinados pelo corpo dos representados. Todavia, isso dependerá de cada ordem jurídico-política concreta, porquanto toda a complexa estrutura institucional e social de controle, prestação de contas e sancionamento depende do sistema de governo –

² 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.” Tradução livre: “*Accountability* é frequentemente utilizada como sinônimo de outros conceitos, como responsabilidade e capacidade de resposta, mas, em sentido estrito, o termo refere-se à exigência de um indivíduo ou organização pública (geralmente um executivo) prestar contas ao parlamento ou a outra fonte de autoridade legítima”. (PETERS, 2005, p. 1-4).

³ Jane Mansbridge (2004, p. 1, 12-13; 2010, p. 1-9), 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, 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 corrupção.

parlamentarista ou presidencialista –, dos sistemas eleitorais e de aspectos fenomênicos que são de diversificada expressão.

Podem-se extrair destas ideias algumas dimensões da *accountability* que permitem melhor verificar seus elementos estruturantes: dimensão de *answerability*, dimensão sancionatória, dimensão argumentativa e dimensão informacional⁴.

A dimensão da *accountability* como *answerability* relaciona-se à obrigatoriedade de os representantes, quando demandados, prestarem contas de seus atos, informando aos representados e aos variegados sujeitos responsabilizatórios acerca de sua atuação no exercício do mandato representativo (SCHEDLER, 1999, p. 20).

A dimensão sancionatória, por seu turno, envolve, ao lado da possibilidade de exigência de prestação de contas, aquela concernente à aplicação de sanções aos representantes caso não cumpram satisfatoriamente seus deveres públicos ou mesmo se recusem a informá-los, o que constitui, em verdade, um dever. À evidência aqui pode ter referência a distinção entre *accountability* política e legal, notadamente pelas modalidades de sanções decorrentes da atuação do representante, mas a diferenciação não se entremostra imprescindível ao desenvolvimento do tema.

A dimensão informacional da *accountability* diz respeito à ampla possibilidade de receber informações e explicações acerca da conduta dos representantes no exercício do mandato e das atitudes e votos tomados nas deliberações e votações democráticas. Contudo, diferentemente da *accountability* como *answerability*, a dimensão informacional aproxima-se de uma atitude diuturna de prestação de contas por parte do representante sem que seja demandado social ou institucionalmente para tanto. Baseia-se na própria relação de confiança que se estabelece entre os representantes e os representados, que é mantida pelos diversos canais abertos de transparência, o que tem sido facilitado sobremaneira pela expansão dos meios virtuais de comunicação. Esta dimensão se aproxima muito mais dos controles sociais do que dos institucionais.

Finalmente, a última dimensão que pode ser destacada é a argumentativa. Veja-se que as outras duas dimensões referidas – *answerability* e informacional – já carregam em seu contexto a prestação de contas e informações devidas pelos representantes. No entanto, a referência à argumentação traz à baila a conformação circular da representação política que deve formar uma permanente relação dialógica e argumentativa entre os representantes e os sujeitos responsabilizatórios, de forma a qualificar o exercício do mandato representativo. Não basta, assim, a simples transparência na atuação dos representantes – a qual já é absolvida pelas dimensões precedentes –, mas este aspecto permite que se depurem no jogo político democrático as condutas dos representantes, até para evitar que se deflagrem mecanismos responsabilizatórios. Ademais, ao se estabelecer o necessário diálogo, enriquece-se a atuação dos representantes, na medida em que podem se valer permanentemente da opinião e julgamento, notadamente do eleitorado, para nortear sua atuação nos cargos parlamentares ou do executivo.

⁴ 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*). Embora ambas as dimensões possam absorver aquelas ora tratadas, optou-se por decompô-la para revelar cada pormenor no que tange, principalmente, a responsividade do representante.

4 Classificação das formas de expressão da *accountability*

Do que acima se referiu acerca da *accountability*, notadamente das definições colacionadas, percebe-se que existem dois sujeitos responsabilizatórios – aqui tomados de maneira ampla – a quem devem ser prestadas contas da atuação representativa. De um lado, a própria cidadania, os representados, os titulares do poder político que revestem de legitimidade o mandato representativo no momento das eleições; de outro, as instituições e demais órgãos do arcabouço constitucional do Estado. Nesse passo, de acordo com o aspecto subjetivo é que Guillermo O’Donnell (1994, p. 55-69; 1999, p. 29-51; 2005, p. 3-17) apresenta sua clássica distinção entre *accountability* vertical e horizontal⁵.

A *accountability* vertical é realizada pelos cidadãos no momento das eleições, em que exercem o controle e o julgamento tanto daqueles que exercem o mandato representativo e seus grupos, quanto daqueles que pretendem alcançar estes postos e se lançam à competição eleitoral apresentando plataformas eleitorais ou aderindo a determinado programa partidário. Abrange, ademais, a atuação social durante o exercício do mandato representativo, de forma a movimentar os sistemas de controle institucional para o sancionamento ou correção dos representantes por comportamentos decorrentes de sua atuação representativa.

A *accountability* horizontal constitui o controle, prestação de contas e sancionamento por intermédio dos órgãos que compõem a estrutura estatal, sejam os demais poderes do Estado, na configuração concreta da separação de poderes, ou demais agências e entidades incumbidas de tal mister. Constitui, em verdade, a estrutura do que modernamente é conhecido por Estado de Direito com sua separação de funções estatais, em cuja base teleológica se encontra a ideia de divisão de poderes para possibilitar controles recíprocos, às quais são acrescidas diversas outras entidades de demandam prestação de contas.

Poder-se-ia afirmar que um regime democrático representativo, em que a fonte de legitimidade e julgamento repousa no povo, dispensaria formas de controle institucional e mediada. Veja-se que os sujeitos responsabilizatórios seriam ou outros representantes também eleitos, a depender do sistema de governo adotado, ou funcionários que integram os órgãos estatais, e não propriamente os representados. Contudo, a deflagração de instrumentos de controle e sancionamento deixada a cargo somente da cidadania no momento das eleições permite a atuação representativa alienada de *standards* de ação e das disciplinas normativas e o controle exercido durante o mandato representativo – dada a complexidade estrutural e temática, bem como a dinâmica própria do processo político –, sem o respaldo institucional, tornaria demasiadamente fluida a possibilidade de acionamento de canais responsabilizatórios para a correção e punição dos agentes⁶.

⁵ 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 (1986, p. 57-68, segunda e terceira partes). Loewenstein também toca na questão relativa à responsabilidade política como decorrência do constitucionalismo moderno. Vale referir, ainda, que sua obra – 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, vide: GONZÁLEZ, 2004, p. 338.

⁶ Schmitter (1999, p. 59) afirma, assim, que a *accountability* vertical não é suficiente para “arremessar os bastardos para fora.”

A *accountability* institucional, por conseguinte, constitui uma forma de autopreservação da própria democracia. Em momentos de conflito entre estas duas modalidades de *accountability*, existe a tendência de prevalência da *accountability* horizontal, como forma de proteção do próprio regime democrático e sua estrutura normativamente determinada.

No entanto, a classificação apresentada por O'Donnel sofreu críticas por parte de Schedler (1999, p. 13-28), notadamente em razão da utilização do termo vertical para designar a relação de controle existente entre representantes e representados. O termo vertical remeteria a uma estrutura piramidal que pressupõe uma relação hierárquica entre aqueles que a compõem, inexistente entre representantes e representados conforme se afirmou; tampouco a diferenciação funcional entre ambos estabelecida justifica a adoção de visões que compreendam seu caráter hierárquico. Ademais, não seria possível determinar quem estaria no ápice ou na base da pirâmide.

Com base em tais críticas e em uma tentativa de estabelecer aproximações que facilitem o estudo e a análise da *accountability*, notadamente em relação à sua projeção nos seios das democracias representativas, foi proposta a classificação em três modalidades distintas: *accountability* popular, institucional e social.

5 Accountability popular

A *accountability* popular representa o controle e julgamento exercido pelos cidadãos no momento das eleições; por este motivo o termo popular. É a forma tradicionalmente concebida de julgamento democrático até mesmo pelas teorias elitistas de representação política. Permite, outrossim, afastar-se da compreensão hierárquico-funcional representada pela estrutura piramidal decorrente da utilização do termo vertical.

Refugiria ao propósito do presente trabalho a exposição pormenorizada dos fatores que estruturam e influenciam a *accountability* popular, na medida em que as partes propedêuticas ora apresentadas constituem tão somente o embasamento da análise da *accountability* e seus contornos no atual texto constitucional. Contudo, imprescindível referir que alguns aspectos de variegada ordem influenciam de maneira substancial esta modalidade de *accountability*: as eleições e os sistemas eleitorais, sistemas de governo adotados – parlamentar ou presidencial –, a reeleição e a opinião pública.

À evidência que qualquer dos temas referidos demandaria análise minudente, mas serão retomados, pontualmente, ao longo do trabalho, caso seja necessário à compreensão dos demais tópicos a serem abordados.

6 Accountability institucional e checks and balances

A *accountability* institucional é aquela exercida pelo Estado, seus poderes, órgãos e entidades. É, por assim dizer, uma modalidade de controle intraestatal, que se vale de uma rede complexa de controle e prestação de contas, como os mecanismos de *checks and balances*, o 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 político⁷.

Este tipo de *accountability* tem posição de proeminência no interior da trama do controle democrático, conforme já referido. Depende, demais disso, de cada conformação determinada de Estado e sua estrutura institucional, bem como a forma de atribuição de competências a cada uma das entidades que a compõem.

As próprias ideias de separação de poderes e de constitucionalismo trazem em si um elemento teleológico que interessa ao presente estudo. Constituem formas de contenção e controle do poder político, mas tais ideias não se desenvolveram de maneira uniforme nos Estados contemporâneos e apresentam conformações jurídico-políticas concretas no interior dos Estados. Assim, podem possuir maior ou menor grau de eficácia responsabilizatória a depender do grau de independência das instituições e do nível de desenvolvimento social.

7 Accountability social

A *accountability* social também encontra no povo sua fonte de controle e prestação de contas (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000, p. 147-158; DIAMOND; MORLINO, 2005, p. XX). Em verdade, pode-se tomar em largas referências a *accountability* popular e social em momentos distintos: aquela convergindo para o momento dos processos eleitorais e esta difusa e existente de maneira permanente no corpo social. Contudo, os controles populares dispõem de eficácia distinta, porquanto condensados em sistemas eleitorais e partidários, supervisionados por órgãos eleitorais que se pretendem independentes e disciplinados por normas que estabelecem os sancionamentos nos casos de inobservâncias formais.

No que toca aos controles sociais, por seu turno, são encontradiços de forma difusa no meio social, expressando-se pelas mais variadas formas, mas, exatamente em razão de seu plurimorfismo, são de difícil captação por parte da disciplina jurídica – veja-se a ausência de regulamentação quanto aos grupos de interesse e de pressão – e de fluida percepção pelos atores do processo político decisório.

No entanto, esta modalidade de controle é a que maior interesse tem despertado, exatamente em razão de seu dinamismo e diversificada forma de expressão, em tudo fortalecido pelos meios virtuais de comunicação. Ademais, a *accountability* institucional e popular, embora com feições renovadas, já encontram na formulação clássica da representação política sua gênese, ao passo que os controles sociais têm ganhado dimensão significativa como instrumento de controle.

Ainda sobre este aspecto, deve ser referido que o pluralismo social e político também constituem fatores que impelem a construção de uma rede de controle

⁷ “O grande instrumento da horizontal *accountability* é a separação de poderes.” (SCHMITTER, 1999, p. 59; DIAMOND; MORLINO, 2005, p. XXIII; FRIEDRICH, 1958, p. 148).

sobre o exercício do poder político, em virtude da coexistência de diversos grupos e setores sociais transplantados para dentro dos processos políticos que impedem tendências totalizadoras em prejuízo da liberdade, igualdade e da própria democracia (DAHL, 1982, p. 32; BOBBIO, 2007, p. 928-933).

8 Os contornos da *accountability* na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, no que toca ao presente enfoque, estabelece o modelo representativo de democracia⁸. Significa isso que o que foi referido acerca da *accountability* popular e social, sua forma de expressão e extensão, tem reflexos no nosso regime jurídico político.

Considerando, contudo, o desenho institucional do Estado brasileiro e as opções do constituinte quanto ao sistema concretizado pela Constituição, enfatizar-se-á o exame da *accountability* denominada institucional, relacionando-se à separação de poderes e mais propriamente ao sistema de governo.

Nesse sentido, uma primeira observação se deve ao fato de que o sistema de governo adotado pelo constituinte é o modelo presidencialista, que procede de uma visão mais próxima da separação de poderes do Estado exposta por Montesquieu. No presidencialismo, a composição dos parlamentos e a eleição do chefe do Poder Executivo ocorrem de maneira separada e pode conduzir à formação de cada um dos poderes com lineamentos ideológicos distintos, possibilitando o exercício do controle interorgânico por intermédio das oposições. Nesse aspecto, diferentemente do que ocorre com o parlamentarismo, a manutenção do Presidente como chefe do Poder Executivo independe da anuência ou voto de confiança por parte do Poder Legislativo (CHEIBUB, 2007, p. 26).

Como decorrência, exceto pelo instrumento do *impeachment*, que possui viés punitivo, não existe possibilidade de interrupção do exercício do cargo ou revogação do mandato do Chefe do Poder Executivo em razão do desvio de propostas eleitorais ou dissociação entre aquilo que esperava o eleitorado e a práxis política posterior. É certo que o Poder Legislativo exerce uma função de controle crescente e significativa no moderno presidencialismo, notadamente em razão do incremento do constitucionalismo social, da possibilidade de edição de atos normativos pelo Presidente da República e do dinamismo das relações sociais, que exigiu até mesmo alteração dos modelos normativos adotados atualmente, com o compartilhamento da atividade legislativa. No entanto, esse controle da atividade do Executivo, malgrado de forte expressão institucional, não tem o condão de reforçar a *responsiveness* por não implicar forma importante de *accountability* social.

Outra forma de expressão da *accountability* institucional relaciona-se à existência de órgãos eleitorais independentes que permitam a projeção fidedigna da vontade de eleitorado nos corpos representativos. A Constituição Federal de 1988, seguindo a tradição constitucional brasileira, outorga à estrutura do Poder

⁸ Importa referir, no entanto, que a Constituição Federal prevê a possibilidade de participação política direta dos cidadãos em momentos diversos, 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 e 74, § 2º.

Judiciário a competência para conduzir os processos eleitorais, bem como decidir questões decorrentes de todos os aspectos ligados às eleições (administrativa, criminal e eleitoral propriamente dita). Veja-se que a legitimidade do Poder Judiciário repousa exatamente na equidistância entre as partes envolvidas e na autonomia no exercício de suas funções, reforçando a estabilidade institucional necessária ao pleno funcionamento da democracia.

9 Conclusão

Verifica-se, a partir do brevíssimo delineamento dos aspectos relativos ao modelo representativo e sua expressão no texto constitucional brasileiro e na prática política, que a democracia hodiernamente apresenta um complexo arranjo de *accountability* com plurais sujeitos responsabilizatórios e distintas projeções sociais e institucionais.

Os instrumentos de controle social e popular na democracia representativa buscam evitar a atuação alienada dos anseios, demandas e expectativas da sociedade por parte dos representantes. O reforço das ferramentas de controle por meio de canais institucionais, por seu turno, procura conferir a estabilidade necessária e o exercício escorreito do mandato eletivo.

Infere-se, no entanto, que, não obstante existam instrumentos adequados de controle institucional, a democracia representativa brasileira apresenta fragilidades quanto à observância dos anseios populares, revelando, tal como em muitas outras experiências democrático-representativas, a propalada crise da democracia contemporânea.

Os instrumentos de participação direta dos cidadãos, seja no processo político-decisório ou como forma de controle do poder político, ainda se revelam tímidos e incapazes de complementar e qualificar a atuação dos representantes, inseridos dentro de um plexo de obrigações e responsabilidade política. A eficácia dos instrumentos de controle com a participação política diuturna do corpo social forjará práticas e habilidades conducentes a tornar mais substantiva a atuação dos representantes ao exercer suas funções de maneira mais responsável e responsiva.

Referências

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.

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

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

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

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.

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

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*, v. 99, n. 1, p. 29-30, Feb. 2005.

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.

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

MAIOLINO, Eurico Zecchin. Accountability popular e os sistemas de governo. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 107, n. 990, p. 41-54, abr. 2018(a).

MAIOLINO, Eurico Zecchin. *Representação e responsabilidade política: accountability na democracia*. Belo Horizonte: Arraes, 2018 (b).

MAIOLINO, Eurico Zecchin; SANSON, Alexandre. *Das aporias democráticas do século XXI: a evolução e os impasses da representação política*. *Revista dos Tribunais* (São Paulo. Impresso), v. 941, p. 41-54, 2014.

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.

MANSBRIDGE, Jane. *Against accountability. Max Weber lectures series*, Florence, n. 7, p. 1-9, 2010.

MANSBRIDGE, Jane. Representation revisited: introduction to the case against electoral *accountability. Democracy and Society*, v. 2, n. 1, p. 1, 12-13, 2004.

MARTINEZ, Maria Antonia. La representación política y la calidad de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, México, ano 66, n. 4, out./dez. 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. *Journal of democracy*, n. 5, p. 55-69, jan. 1994.

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.

O'DONNELL, Guillermo. Why the rule of law matters. *In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005, p. 3-17.

PETERS, B. Guy. Accountability. *In: CLARKE, Barry; FOWERAKER, Joe. Encyclopedia of democratic thought*. Routledge: London and New York, 2005, p. 1-4.

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

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

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

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.

SCHMITTER, Philippe C. The ambiguous virtues of *accountability. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (ed.). Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

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.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. What democracy is... and what is not. *Journal of democracy*, Baltimore, v. 2, p. 75-88, 1991.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.