

Estado, sociedade civil e *accountability**

Jorge Blascoviski Vieira**

Economista da FEE e Doutorando
em Ciência Política na UFRGS.

Resumo

O presente trabalho investiga as possibilidades da aplicação dos mecanismos de “accountability”, no sentido de aprofundamento do processo democrático e de, em consequência, obter um abrandamento das tensões Estado “versus” sociedade. A conclusão geral alcançada aponta uma perspectiva de fragilidade desse mecanismo, sinalizando que a “accountability”, no estágio atual de desenvolvimento, não deve ser tomada como um mecanismo que pode resolver a proposta inicial de abrandar as tensões entre Estado e sociedade. No entanto, é mostrado que um caminho poderia ser percorrido com a ampliação da idéia de A. Przeworski de controles circulares, algo que poderia ser denominado “accountability” circular.

Palavras-chave

Estado; sociedade civil; *accountability*.

Abstract

This work investigates the possibilities of the application of accountability mechanisms, seeking to go deeper into the democratic process and, in consequence, to soften the tensions State versus society. The general conclusion points to the perspective of fragility of such mechanism, indicating that accountability, in the current level of development, should not be taken as a

* Este artigo foi desenvolvido como pré-requisito para avaliação do Seminário Avançado de Teoria Política do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

** O autor expressa seus agradecimentos à Professora Celi Pinto pelas observações emitidas, bem como aos colegas Enéas de Souza, Vanessa de Oliveira e André Luiz Reis da Silva, ressaltando que os exime de qualquer responsabilidade nos problemas (ou erros) por acaso existentes.

mechanism able to solve the initial proposal of softening the tensions between State and society. However, it indicates a way to be possibly followed by the enlargement of A. Przewoski's idea of circular controls, something that could be denominated as circular accountability.

Key words

State; civil society; accountability.

Classificação JEL: H, H11.

Artigo recebido em 29 mar. 2004.

Introdução

Pretende-se desenvolver, ao longo do presente artigo, uma revisão bibliográfica exploratória, que contemple a busca de uma alternativa para abrandar as tensões e/ou os conflitos entre a dinâmica do Estado, de uma parte, e a sociedade civil, de outra, tendo por substrato o apelo à ampliação do processo democrático, aqui entendido no sentido alargado de participação política, ou seja, para além da questão do ato de votar ou de expressar opinião.

Ao desenvolver a argumentação, ter-se-á como pano de fundo a concepção de Cohen e Arato (2000), que admitem a possibilidade da dinamicidade da sociedade civil separada do Estado e da economia, alcançando o que esses autores denominam modelo de três partes. Nessa perspectiva, a sociedade civil tem uma trajetória singular, autocentrada e independente da lógica econômica e do domínio estatal. Não se trata de negar o Estado *vis-à-vis* à sociedade civil ou de supervalorizar esta na comparação com aquele, mas admitir que as ações do primeiro devem ser limitadas por uma postura da segunda, tornando o aparato administrativo estatal mais democrático e transparente, como defende Young (2000). Para efetivar esse propósito, examinar-se-ão diversas formulações que analisam o mecanismo de *accountability* como um procedimento que pode viabilizar o controle das ações do Estado ao impulsionar o gestor público (eleito

e não eleito) no sentido de um ato explícito de responsabilização, transparência e prestação de contas das políticas públicas adotadas e implementadas.

Dividiu-se o artigo em cinco seções, além desta **Introdução** e da **Conclusão**. Na seção 1, resgatar-se-ão algumas elaborações, particularmente as de Cohen e Arato (2000), que analisam o ressurgimento da sociedade civil como objeto de análise a partir de diversas experiências de redemocratização, em especial o esgotamento e o colapso dos Estados do tipo soviético das sociedades no Leste Europeu. Situar-se-á, como contribuição relevante desses autores, a preocupação em defender a sociedade civil das influências do Estado e da economia, ou, de outro modo, a de evitar a colonização do “mundo da vida”. Na seção 2, a intenção é debater a transposição do termo *accountability*, bem como as suas diversas possibilidades de implementação, ou seja, vertical, horizontal e societal. E, nas três seções seguintes, examinar-se-á cada uma dessas variantes.

Resumidamente, a questão que se objetiva trabalhar é a seguinte: o que os mecanismos de *accountability* podem fornecer para sustentar e aprofundar um processo democrático?

1 - A defesa da sociedade civil

Em Hegel, a sociedade civil representa uma esfera entre o Estado e a família. Marx, mesmo reconhecendo a concepção hegeliana, estreitou o conceito para torná-lo equivalente ao domínio autônomo da propriedade privada e das relações de mercado. Gramsci posicionou a sociedade civil como parte do Estado, tendo como função a elaboração do consentimento à dominação política através de diversas instituições, como as escolas, os sindicatos, as igrejas, dentre outras, nas quais a classe dominante exerce hegemonia sobre outros segmentos sociais, a partir da qual ocorrem as disputas por controle político. O conceito e o debate sobre a sociedade civil tiveram novo influxo nas dramáticas transformações do Leste Europeu, ao longo dos anos 70 e 80 do século passado, particularmente na Polônia, onde a constituição de uma “sociedade paralela” viabilizou uma oposição ao regime político e evitou um confronto suicida.¹

Para Avritzer (1994), as revoluções do outono europeu de 1989 representaram um momento de autolimitação da ação política, na qual o fim último das ações políticas não foi a reestruturação do Estado, mas a redefinição das rela-

¹ Uma resenha mais ampla encontra-se em Kumar (1996).

ções do aparelho estatal *versus* sociedade, a partir da perspectiva desta última, sem colocar em questão o controle dos partidos comunistas no ambiente específico da experiência do Leste Europeu. Segundo esse autor, os novos movimentos sociais no Ocidente estariam na esteira da experiência do Leste Europeu por também não colocarem em questão um enfrentamento final entre Estado e sociedade. Nesse sentido, segundo Avritzer, os novos movimentos sociais resgatariam em Hegel as idéias de um espaço político para o exercício da vida ética, em Marx buscariam a contradição entre o espaço de interação e a operação do mercado e em Gramsci retomariam a necessidade de conceber a sociedade em articulação com a esfera da reprodução da cultura.

Em Arato e Cohen (1994), tem-se a busca de uma reconstrução do conceito de sociedade civil a partir de uma crítica às formulações de Habermas. Esses autores partem da certeza da existência, nas idéias habermasianas, de uma contribuição relevante nessa reelaboração, além de perceberem, ao analisarem os diversos movimentos sociais no Ocidente e no Leste Europeu, em diferentes combinações, uma necessidade de retomada das idéias gramscianas da divisão tripartite da estrutura social entre sociedade civil, Estado e economia.

Para elaborar o conceito de sociedade civil, Arato e Cohen buscaram diferenciá-la de uma outra noção — o “mundo da vida” — elaborada por Habermas. O “mundo da vida” compreende a cultura, a sociedade e a personalidade; já a sociedade civil abrange um conjunto de instituições especializadas na reprodução das tradições, da solidariedade e das identidades. Nessa percepção, a sociedade civil seria uma dimensão do “mundo da vida”, uma parte desta, sendo que a primeira “(...) desenvolve [um conjunto de] instituições capazes de assegurar a transmissão da cultura, a integração e a socialização” (Arato; Cohen, 1994, p. 154). Alertam esses autores que, quaisquer que sejam os arranjos das sociedades civis, há a necessidade de uma estrutura jurídica garantidora de princípios subjacentes para a reprodução das várias esferas (cultura, integração e socialização) na forma de um conjunto de direitos.

Para Avritzer, as formulações de Arato e Cohen têm como objetivo estancar os movimentos do Estado e da economia nos pontos de contato destes com a sociedade civil. Ou seja, conforme percebe Avritzer, o conceito “(...) de sociedade civil permite a criação de novas formas de mediação (...), por intermédio da constituição de formas institucionais permanentes de limitação do mercado e do Estado” (Avritzer, 1994, p. 38). As mediações efetuadas pelas instituições da sociedade civil possibilitam a constituição de espaços intermediários entre a economia, o Estado e a sociedade civil, visando encontrar soluções para a disputa nas interações. Estabelecida essa estratégia de interação, ocorreria a

ultrapassagem de modelos defensivos de garantia do “mundo da vida” para movimentos ofensivos contra a colonização, conforme percebido por Avritzer.

A preocupação da defesa da sociedade civil também está em Young (2000), seja pelos movimentos emanados do Estado, seja por ações que se originam da monetização do processo econômico.² Essa autora sustenta que a “auto-organização da sociedade” é um aspecto relevante e que uma ampla rede de organizações civis é uma base crucial para a democracia; além disso, a sociedade civil é percebida como um espaço potencial para a comunicação democrática entre os cidadãos de modo aberto e crítico, sem sujeição e descentralizada.³ Para Young, o espaço no qual os cidadãos vão atuar, interagir, contradizer, conflitar com outros atores sociais e, inclusive, com o Estado é a esfera pública, não mais no sentido habermasiano, mas a partir da constituição de diversas esferas públicas que ela denomina de espaços públicos alternativos (*counterpublics*).⁴ Nessa perspectiva, a esfera pública representa o conector primário entre o povo e o poder estatal. A boa “saúde” da esfera pública vai derivar do adequado funcionamento desta como espaço de oposição e da *accountability* na visão de Young. A esfera pública é, assim, a principal ferramenta de que dispõem os cidadãos para limitar o poder e tornar os governantes mais responsáveis (*accountable*).

Tendo como ponto de partida a preocupação com a legitimidade democrática, em ocorrendo a representação política, Arato (2002) sugere, na esteira de Young, que o hiato entre o povo e o governante seja constantemente reduzido. E o mecanismo através do qual tal aproximação pode ocorrer é a *accountability*.⁵ Ou seja, a aplicação da *accountability* representaria, se a idéia de Arato estiver

² Uma exaustiva análise da penetração do Estado em relação à sociedade civil está em Cohen e Arato (2000), tendo como pano de fundo as experiências estatais do Leste Europeu, as ditaduras na América Latina, bem como o Welfare State europeu. Todas essas trajetórias produziram relações assimétricas, causando uma dimensão negativa da sociedade civil.

³ Young trabalha a idéia da auto-organização da sociedade civil como uma contribuição à autodeterminação e, em menor grau, ao autodesenvolvimento, mas não explicita que tais movimentos organizatórios sejam espontâneos, pois, pode-se especular, sempre surgiriam causas (ou motivos) externas aos grupos sociais que impulsionariam atores a responderem, organizadamente, a essas motivações.

⁴ Fraser (1996) também trabalha com a idéia da multiplicidade de esferas públicas, as quais viabilizariam a emissão de discursos alternativos, sendo que esses espaços seriam ocupados por grupos sociais denominados *subaltern counterpublics*.

⁵ Arato (2002), para sustentar a argumentação, defende que a democracia não pode se basear na identidade entre governantes e governados; soma-se que a democracia representativa apresenta como condição normal a desconfiança e que a representação por similitude (grupos) nega o pressuposto “uma pessoa um voto”.

correta, a busca do abrandamento dos possíveis déficits da representação política.⁶

Resumindo o desenvolvido até aqui, viu-se a defesa da sociedade civil (e, conseqüentemente, do “mundo da vida”) como uma postura relevante para o aprofundamento do processo democrático e que os mecanismos de *accountability* proporcionariam uma boa alternativa nesse sentido. Diante disso, daqui em diante, examinar-se-ão as formulações de alguns autores acerca dessa possibilidade.

2 - Explorando uma expressão

Tem-se, em Campos (1990), um esforço (possivelmente pioneiro) para trazer para a realidade brasileira o conceito de *accountability*, enfatizando a ausência de uma expressão equivalente em português que contemple o espectro de significados existentes no termo em inglês. A sugestão de Campos é deixar de lado a busca da tradução e trabalhar no âmbito do significado.⁷ Campos diz que *accountability* pode ser entendida como o equivalente à responsabilidade objetiva ou à obrigação de responder por algo. Além disso, a origem da ação é exterior ao agente público, ostentando um conteúdo de obrigação, a qual “(...) deverá ser compelida pela possibilidade de atribuição de prêmios e castigo àquele que se reconhece como responsável” (Campos 1990, p. 33).

Bresser Pereira usa a expressão inúmeras vezes em sua caudalosa obra acerca do processo de reforma administrativa do Governo Federal brasileiro, sugerindo que a utilização da *accountability* dependeria da constituição e da implementação de novos valores e práticas na administração pública.⁸

Carneiro e Costa (2001) apontam que haveria uma bidimensionalidade na *accountability*, que, de uma parte, representaria uma capacidade de resposta e, de outra, uma possibilidade de punição. Para esses autores, a razão de ser da *accountability* é “(...) a existência do poder e a necessidade de que este seja

⁶ Young, ao postular uma interação entre representante e representado a partir da diferença e não da identidade, defende que o mecanismo que viabilizaria essa aproximação seria a *accountability*.

⁷ Sobre a ausência de um termo correspondente em português, Campos especula na seguinte direção: “Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso dicionário” (Campos, 1990, p. 31).

⁸ Nesse sentido, ver, por exemplo, Bresser Pereira (1997). Loureiro e Abrucio (2003) discutem o processo de reforma fiscal, levando em consideração os mecanismos de *accountability*.

controlado” (Carneiro; Costa 2001 p. 2). Salientam ainda que a *accountability* só tem sentido se for remetida ao espaço público.

Em Arato (2002), *accountability* assume um caráter retrospectivo, ou seja, “(...) significa que haverá uma avaliação popular das ações passadas e que os representantes não podem, sem sérias consequências, afastar-se dos interesses e opiniões daqueles que constituem a suposta soberania das democracias” (Arato, 2002, p. 92). Ora, tendo em vista essa relação entre representante e representados, pode ser usada a expressão *accountability* política. Arato propõe um modelo de *accountability*, de caráter ideal, contemplando os seguintes pontos:

- a) a representação seria unicameral e não haveria o federalismo;
- b) o regime político não poderia ser de coalizão;
- c) os prazos eleitorais seriam mais curtos, com facilidade de dissolução da legislatura e inexistência de limites de reeleição, ou seja, regime parlamentar;
- d) o fim das contribuições privadas para os partidos políticos;
- e) o novo constitucionalismo, com possibilidades de mudanças constitucionais com menor rigidez e, inclusive, eleições para os juízes.

No modelo de Arato, os atores políticos situados na oposição ao governante jogam um papel importante, por explicitarem uma alternativa política para os eleitores. Além disso, esse autor defende que esse modelo puro deve ser associado a uma prática de democracia deliberativa, ou seja, a esfera pública e a sociedade civil podem complementar e completar os processos de *accountability*, sendo a livre movimentação dos cidadãos nos fóruns democráticos e nas instituições sociais o elemento mais importante para que a prática realmente funcione.

Já em O'Donnell (1998), além da *accountability* eleitoral, na qual os eleitores punem ou premiam os governantes, tem-se a *accountability* horizontal como sendo

“(...) a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O'Donnell, 1998, p. 40).

As ações delituosas que merecem punição compreenderiam três eixos, na avaliação de O'Donnell: o primeiro diz respeito àquelas ações que envolvem o cancelamento do exercício da democracia, como o impedimento à liberdade de organização ou as fraudes eleitorais; o segundo contempla a esfera liberal,

quando os indivíduos são privados dos direitos de inviolabilidade de domicílio, cerceados no direito de julgamento justo e sujeitos à prática da violência doméstica ou tortura; por último, estão as ações das autoridades que desconsideram as prioridades do interesse público em favor do interesse privado.

Uma terceira possibilidade, na percepção de Carneiro e Costa (2001), seria a *accountability* societal, tendo como fonte as formas não tradicionais de inspeção, isto é, um mecanismo de controle não eleitoral, envolvendo uma multiplicidade de ações (jurídicas, denúncias, participações em conselhos, dentre outras). Salientam esses autores que a *accountability* societal não pode ser confundida com a perspectiva dos grupos de pressão ou de interesse (na medida em que não há uma vantagem material em foco ou disputa), mas, sim, com o modo de agir de uma autoridade pública.

Diante do que foi exposto, trabalhar-se-ão, a partir daqui, três eixos de mecanismos de *accountability*: **vertical** (política ou eleitoral), **horizontal** e **societal**. No tocante ao conteúdo das expressões, pode-se afirmar que corresponderiam à **responsabilização**, à **transparência** e à **prestação de conta**.

3 - *Accountability* vertical

Para Manin, Przeworski e Stokes (1999), a *accountability* vertical ocorre em duas situações: quando o eleitor vota na expectativa de que o representante agirá para maximizar os desejos e as aspirações da população, ou quando o representante seleciona um conjunto de políticas necessárias para a reeleição. Para que a *accountability* se viabilize, torna-se necessário ocorrer uma avaliação retrospectiva, ou seja, os eleitores manipulam informações que possam estabelecer um padrão de evolução positiva ou negativa das ações empreendidas pelo governante durante o mandato. Nessa perspectiva, se a situação do eleitor melhorar, o governante será reeleito; em sentido contrário, se a situação piorar, ocorrerá a troca do representante. O pressuposto fundamental nessa hipótese é que o eleitor possua todas as informações necessárias e tenha conhecimento e/ou capacidade para efetuar a avaliação. Esses autores apontam como problemática a assimetria de informações. Enquanto os eleitores não possuírem todas as informações (ou tiverem dificuldades para processá-las), os representantes sabem o que devem fazer para serem reeleitos. Em suma, o modelo de *accountability* vertical apresenta fragilidades quando as informações são incompletas.

Na perspectiva de Fearon (1999), a eleição deve ser percebida muito mais como uma oportunidade de selecionar bons governantes do que um processo de sanção para deter maus governantes. Isto é, Fearon sugere que as eleições sejam entendidas como mecanismos de seleção. Para efetuar sanção, os eleitores deveriam dispor de um conjunto de informações retrospectivas (como postulam Manin, Przeworski e Stokes) da trajetória do governante, e estas não estão disponíveis ou são difíceis de serem entendidas. Além disso, não há uma razão lógica de por que as eleições devam ser assumidas como parte de um processo que contemple a *accountability*, no entendimento de Fearon. Assim, uma parte da população pode captar as eleições como um meio de selecionar ou de conferir honra para o melhor ou o mais distinguível. Esse tipo de julgamento pode tomar duas formas: conferir honra sem propósito instrumental ou selecionar alguém que fará as melhores opções pelos eleitores.

Já em Maravall (1999), tem-se como alvo discutir o modo como os políticos elaboram e implementam suas políticas com o objetivo de permanecerem no cargo. Nesse sentido, o autor assume que os políticos querem ficar no poder e maximizar suas autonomias, caso ocorra uma divergência com os eleitores. Maravall assume também que, em ocorrendo divergências, as estratégias manipulativas podem tentar evitar os custos políticos desse afastamento. Para ampliar a argumentação, Maravall examina a teoria democrática e, a partir dela, expressa que os interesses dos eleitores e dos governantes podem divergir, mas as eleições são o instrumento pelo qual os cidadãos podem assegurar que os políticos agirão no sentido da efetivação das preferências dos primeiros. Assim, as eleições atuam como um mecanismo prospectivo, influenciando o governante interessado em reeleição.⁹

No entanto, essa capacidade de resposta do governante, conforme o contido na teoria democrática, enfrenta vários problemas, em especial aquele em que o político tentará influenciar a opinião pública e não somente responder a esta. Existem muitas evidências de que o governante maneja politicamente para obter uma margem de manobra autônoma para implementar medidas, tanto em termos retrospectivos como prospectivamente, em função de um objetivo novo e em desacordo com a prática do passado. Em resumo, Maravall propõe

⁹ Maravall também examinou a hipótese de que a prática da *accountability* seja viabilizada através do partido político. Tendo em vista que os eleitores votaram em plataformas de propostas, seria razoável supor que as estruturas partidárias exerçam controle sobre os líderes. Mas a conclusão de Maravall é no sentido de que o militante partidário também pode sofrer manipulação, e o processo de *accountability* não ocorrer. Além disso, o elemento estruturante do partido é o projeto de poder. Isto é, os partidos são máquinas de poder centralmente e não de *accountability*.

que “(...) o controle dos políticos pelos eleitores enfrenta problemas de informação, monitoramento e execução” (Maravall, 1999, p. 159).¹⁰

Já em Dunn (1999), tem-se o exame do papel das burocracias não eleitas, tendo em vista que esses atores podem impactar decisivamente as políticas públicas. A tese de Dunn assenta-se na concepção de que o governante deve envolver a burocracia na implementação das políticas públicas, emitindo idéias claras, estabelecendo responsabilidades e objetivando extrair “responsividade”¹¹ dos funcionários públicos, o que desenvolve mecanismos de *accountability*. Nesse processo de envolvimento, tem papel importante a presença de um *staff* capaz de mediar as relações entre o líder e a burocracia, traduzindo e esclarecendo as propostas do primeiro.

A proposição de Cheibub e Przeworski (1997) é examinar, de um lado, a presença de responsabilidade dos governantes por parte dos governados e, de outro, a eleição como o meio em que essa responsabilidade é garantida, tendo como pano de fundo o desempenho econômico. Na visão desses formuladores, para que ocorra a responsabilização dos governantes, os eleitores devem ter a possibilidade e a capacidade de estimar “(...) se os governantes estão agindo de acordo com os seus interesses e sancioná-los apropriadamente, de forma que os governantes que satisfazem os cidadãos permanecem em seus postos, e aqueles que não os satisfazem perdem suas posições” (Cheibub; Przeworski, 1997, p. 50). Após analisar empiricamente a trajetória de vários governos em 135 países, esses autores concluem enfaticamente que “(...) a sobrevivência de presidentes, por sua vez, parece ser completamente independente do desempenho econômico” (Cheibub; Przeworski, 1997, p. 52). Apontam ainda que a única variável econômica relevante na manutenção do governante no cargo diz respeito ao crescimento do nível de emprego. Esse quadro é assumido como surpreendente (tanto quanto como desalentador), pois a sobrevivência dos governantes deveria ser sensível às boas trajetórias econômicas, e os dados mostram que não é. Qual a razão para tal constatação?

A hipótese examinada por Cheibub e Przeworski seria aquela na qual uma configuração institucional peculiar deveria surgir para criar as condições para a emergência da responsabilidade política.¹² No entanto, princípios institucionais prejudicam a perspicácia dos eleitores em avaliar e punir os governantes, como, por exemplo, o governo de coalizão. Para que a responsabilização possa aflorar, deve ocorrer uma “clareza de responsabilidades”, ou seja, o quadro institucional

¹⁰ Tradução livre do autor.

¹¹ No original, *responsiveness*.

¹² Cheibub e Przeworski trabalham essas idéias a partir de Powel e Whitten (1993).

deve criar as condições para isso. Diante dessas constatações, eles concluem que “(...) a afirmação de que a democracia induz à responsabilidade é, no mínimo, ampla demais” (Cheibub; Przeworski, 1997, p. 53). O passo seguinte é duvidar do óbvio, ou seja, de que o “(...) elo teórico entre democracia e responsabilidade política se produz via eleições” (Cheibub; Przeworski, 1997, p. 53). À vista disso, o movimento seguinte é avaliar a conexão entre processo eleitoral e responsabilidade (*accountability*).¹³ A conclusão é inequívoca, ou seja, a eleição é um processo controlado pelos políticos e ratificado pelos eleitores. Além disso, esses autores destacam a presença de limitações constitucionais impeditivas às reeleições, resultando na impossibilidade de recondução ao cargo do governante com bom desempenho econômico, no presidencialismo, ou, ainda, no parlamentarismo, na atuação de um primeiro-ministro que não foi eleito, mas, sim, escolhido entre companheiros de facção.¹⁴

Tem-se ainda a hipótese de O'Donnell (1991) de que as democracias representativas, em seus vários tipos e variações, especialmente aquelas recém-instaladas (Brasil, Argentina, Polônia, dentre outras), contemplam o conceito de poliarquia, mas são, na realidade, democracias delegativas. Não são democracias consolidadas, todavia são duradouras. A democracia delegativa decorre de uma autorização para governar e da melhor forma possível. Nesse sentido, o mandatário passa a ser a síntese da nação. Ou, como afirma O'Donnell, “O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral — ele foi autorizado a governar como achar conveniente” (O'Donnell, 1991, p. 30). Em sendo correta a hipótese desse pensador, a *accountability* vertical (ou política) não ocorreria nas democracias delegativas.

Reforçando a concepção de democracia delegativa, Przeworski (2001) conjectura, ceticamente, no sentido de que os eleitores delegam poderes aos mandatários por “(...) não confiar em seus próprios julgamentos” (Przeworski, 2001, p. 339). Em outras palavras, afirma que os eleitores sabem que não sabem.¹⁵

¹³ Uma tentativa de avaliar o processo de punição e recompensa na realidade brasileira está no trabalho de Nicolau (2002), que tem como foco de análise o controle da atividade parlamentar.

¹⁴ Cheibub e Przeworski situam ainda duas hipóteses para a não-recondução dos governantes: a primeira seriam outros fatores (que não citam) além do campo da economia; e a segunda poderia abarcar o desejo de mudança dos eleitores.

¹⁵ Dos autores examinados, Przeworski é o mais cético quanto à alternativa da eleição de *accountability*, ou, para ser mais preciso, “(...) minha visão é que eleição é um instrumento rude de controle dos governos” (Przeworski, 1999, p. 342).

Ao encerrar-se a presente seção, é preciso salientar que praticamente todos os autores examinados, em especial Przeworski, defendem que, para a viabilização da ocorrência da *accountability* vertical, deve fluir informação aos eleitores em amplitude completa e aberta.

4 - *Accountability* horizontal

O ponto de partida de O'Donnell (1998) para desenvolver o mecanismo de *accountability* horizontal como alternativa à *accountability* vertical centra-se na visão de que as condições de ocorrência desse mecanismo têm uma dimensão fraca e intermitente, seja em algumas democracias mais antigas, seja naquelas mais jovens. As razões para isso derivam do fato de que os instrumentos poliárquicos são frágeis, pois os partidos políticos possuem baixa estruturação, posicionamento volátil dos eleitores, pobreza na definição das políticas públicas, bem como reversões políticas inesperadas. A fragilidade poliárquica decorre, na visão de O'Donnell, do modo como ocorreu a condensação de processos distintos nas democracias jovens, em termos liberais (direitos individuais), republicanos (obrigações na esfera pública) e democráticos (participação), tendo como pano de fundo as relações sociais mediadas em um ambiente capitalista. Salienta ainda a necessidade de capturar corretamente o papel do Estado nas experiências recentes dessas democracias, já que desenvolveram um sistema de leis e ostentam burocracias com expressivos recursos de poder.

Os vetores que viabilizariam os processos de *accountability* horizontal seriam um conjunto de agências estatais com delegação para supervisionar, controlar, punir e/ou retificar ações ilícitas, dispostas estruturalmente em forma de rede, tendo como cume tribunais para as últimas decisões comprometidas com esse mecanismo de responsabilização. Cabe salientar que O'Donnell percebe o processo de *accountability* como tendo deficiências, especialmente em termos das “injunções republicanas”. Esse pensador não aponta com clareza os argumentos, mas pode-se arrazoar, conforme a linha argumentativa da obra analisada, que essas deficiências podem estar relacionadas à questão das fronteiras com baixa distinção entre a dimensão liberal — as opções do indivíduo — e a dimensão republicana — as obrigações da esfera pública. Outra questão a problematizar o processo relaciona-se com a prática monística da democracia, na qual o Poder Executivo, a partir de um senso comum delegativo, usurpa as outras agências para eliminá-las, cooptá-las ou neutralizá-las, havendo uma preponderância desse poder. Por último, tem-se a questão do federalismo, que

favorece poderes periféricos e o uso instrumental das normas legais, fragmentando as instâncias estatais.

A questão do (des)equilíbrio entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é examinada por Przeworski (1999). Esse autor expressa que um governo que processa as políticas públicas nos termos da lei (*rule of law*) deveria apresentar mecanismos de controle e avaliação (*checks and balances*) numa composição do tipo circular. Assim, A controla B que fiscaliza C que supervisiona A. Nessa circularidade, haveria o pressuposto da existência de um equilíbrio nas relações de força política entre os poderes. Porém o sistema de separação de poderes apresenta trajetórias em que se constata a atuação de instâncias não controladas (*unchecked checkers*), como, por exemplo, o Judiciário no Brasil e na Espanha, onde “(...) a independência do Judiciário é quase absoluta pelo desenho constitucional” (Przeworski, 1999, p. 330). Além desse desequilíbrio na separação dos poderes, Przeworski também examina o tema do controle das burocracias, que têm tarefas delegadas para cumprir, sendo que essa delegação é inevitável e representa um “problema espinhoso”. Essa disfunção decorre do fato de que os instrumentos da prática democrática “(...) possuem poucos mecanismos que capacitam os cidadãos para sancionar a burocracia” (Przeworski, 1999, p. 332). A atuação da burocracia é relevante por, de um lado, ter a possibilidade de desenvolver, de modo insulado, um projeto distinto daquele dos cidadãos e, de outro, manipular informações relevantes e desenvolver ações com baixa visibilidade.¹⁶

Tem-se em Figueiredo (2001) um esforço para entender o processo de *accountability* horizontal ao analisar o Congresso Nacional brasileiro como agência de controle do Executivo, na expectativa de um adequado sistema de pesos e contrapesos, tendo como sustentação da análise uma pesquisa empírica. A constatação de Figueiredo é a de que há uma fusão entre Legislativo e Executivo, pois os “(...) poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalizão que o apóia seja não só possível, como eficaz” (Figueiredo, 2001, p. 691). Diante dessa fusão, aumenta a possibilidade de o Executivo impor propostas para aprovação, há um predomínio na formulação das políticas e o enfraquecimento do Legislativo como poder que contrabalança o Presidente. No

¹⁶ Przeworski (2001) apresenta a hipótese de um conluio entre os políticos e os burocratas, bem como examina alguns mecanismos para minorar esses possíveis desvios. Mesquita e Ferreira (1997) analisam os diversos momentos do processo de reforma do Estado australiano, no qual foi dada grande atenção ao papel da burocracia — no sentido de reposicioná-la — e foi instituído o papel de *ombudsman* para mediar as relações entre sociedade (usuários) e Estado (provedores).

entanto, apesar dessa aparente inoperância como instância de controle, a ação do Legislativo produz uma externalidade importante, qual seja, publicizar informações para ativar outros mecanismos de controle, em especial para os atores ou grupos situados na sociedade.

O alvo da análise de Melo (2001) assenta-se nas agências regulatórias (uma forma de *accountability* horizontal), sendo que algumas emergiram do processo de reforma do Estado e, portanto, são mais recentes; já outras são mais antigas, como o Banco Central. A partir desse autor, percebe-se que a agência regulatória tem papel relevante no desempenho econômico dos agentes, na gestão macroeconômica e no bem-estar dos cidadãos. Além do mais, tais agências possuem grande autonomia de ação, e os dirigentes não são eleitos (assim como os funcionários). Segundo Melo, o alto grau de autonomia dessas instâncias regulatórias produz uma tensão entre delegação e representação. Ou seja, há uma externalidade importante como resultado do caráter autárquico, que poderia conduzir para o insulamento burocrático, no qual o interesse geral (prestação de serviços ou assistência pública) pode ser submetido ao interesse particular do grupo ou do dirigente, produzindo um “déficit democrático”.

Como conclusão desta seção, pode-se reter que um dos elementos a fragilizar a aplicação do mecanismo de *accountability* horizontal deriva do desequilíbrio de forças entre as diversas jurisdições de poder, através ou da preponderância do Poder Executivo, ou da independência extremada, particularmente do Poder Judiciário.

5 - *Accountability* societal

Partindo da afirmativa de que o voto dos eleitores é um mecanismo insuficiente de responsabilização, Carneiro e Costa (2001) discutem o arranjo institucional dos conselhos setoriais como uma possibilidade de *accountability* societal. Percebe-se, nas formulações desses autores, que a variante societal representa:

“(...) um mecanismo não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, etc.), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos” (Carneiro; Costa, 2001, p. 4-5).

Situam esses pesquisadores que a “originalidade” da *accountability* societal decorre do fato de que não há uma satisfação imediata ou um interesse material em disputa. Soma-se ainda que o mecanismo de responsabilização só poderia ser formulado na perspectiva da busca dos direitos e da legalidade, bem como possibilitaria o surgimento de novos atores nas instâncias de decisão e de mediação nas relações Estado *versus* sociedade. No entanto, salientam Carneiro e Costa que o mecanismo societal depende de uma postura favorável das estruturas do Estado, no qual deve haver uma abertura para a participação e a deliberação, além de transparência e compromisso. Ou seja, a eficácia da ação *accountability* societal vai depender muito da sensibilidade política do governante.

Tem-se, em Akutsu e Pinho (2002), um exame das possibilidades do emprego das novas Tecnologias da Informação (TIs), através dos chamados “governos eletrônicos”, difusores de idéias e de informações na rede mundial de computadores. O pressuposto nessa perspectiva é que a ampla difusão de informações fortalece a democracia. Embora não haja uma conexão imediata entre o emprego das TIs, via “governo eletrônico”, e a *accountability* societal, é adequado admitir que a ampla difusão de informação favorece os atores sociais, coletivos, ou não, na movimentação para buscar transparência, responsabilização e prestação de contas. Ou seja, mesmo que seja um mecanismo de acesso restrito, no caso exclusivamente brasileiro, aqueles com condições de uso da rede de computadores podem manipular informações preciosas (principalmente na execução orçamentária) na montagem de estratégias para ações reivindicatórias. Cabe ressaltar ainda que mesmo a difusão do “governo eletrônico” não significa que a informação estará disponível, pois haverá sempre a condicionante da disposição do gestor (eleito, ou não) em ofertar informação relevante e credível.

Uma interessante avaliação da *accountability* societal está em Tatagiba (2002). Para uma explicação exclusivamente das condições brasileiras, essa autora avaliou os conselhos de gestores de políticas públicas, particularmente aqueles espaços de mediação voltados para as políticas sociais (conselhos da saúde, assistência social e defesa dos direitos da criança e do adolescente). Conforme Tatagiba, os conselhos de gestores são “(...) espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (Tatagiba, 2002, p. 54). Os conselhos de gestores são espaços públicos, têm uma dimensão de processo dialógico, operam como instâncias deliberativas e, diante disso, emergem como arranjos institucionais inéditos na percepção de Tatagiba. Portanto, é fácil perceber que tais espaços públicos estão claramente direcionados para a aplicação dos mecanismos de *accountability* societal, embora Tatagiba não faça referência a isso.

A conclusão de Tatagiba acerca da ação dos conselhos é no sentido da presença de um desequilíbrio entre os seus propósitos originais, na medida em que estão “(...) investindo suas energias [dos conselhos] mais no controle das prestações de contas e dos serviços prestados pelo Estado, do que na formulação das políticas” (Tatagiba, 2002, p. 94). As razões dessa dinâmica incompleta são: (a) centralidade do Estado na montagem da agenda; (b) falta de habilitação dos conselheiros; (c) problemas na representatividade; (d) dificuldade em trabalhar a questão da pluralidade de interesses; (e) persistência da relação clientelística do Estado em relação à sociedade; e (f) negativa do Estado em partilhar poder. Tatagiba situa ainda a presença de dois problemas relevantes que dizem respeito, de um lado, à ambigüidade da inserção institucional e, de outro, à questão da real existência de fundos orçamentários.

Conforme é possível deduzir da perspectiva de Tatagiba, torna-se necessário “dar um tempo” ao processo de institucionalização de participação dos cidadãos, tendo em vista que ocorreram avanços, apesar dos problemas apontados; ou seja, é preciso pensar essa trajetória recente como um aprendizado para os atores. Somente o futuro, à vista disso, indicará os ganhos efetivos na ampliação e no aprofundamento da democracia.

As constatações de Tatagiba são corroboradas por Carneiro e Costa (2001) no que diz respeito às dificuldades de operacionalidade dos conselhos de políticas sociais. Esses autores chamam atenção para a carência, por parte dos representantes da sociedade, de recursos de conhecimento, informação e competência especializada. Apontam, ainda, um aspecto que pode ser definido como perverso, no qual a participação de algumas entidades visa tão-somente capturar recursos, ou, de outro modo, “(...) grande parte das entidades busca o conselho na tentativa de conseguirem recursos para financiar suas atividades, apresentando uma participação muito tímida e mesmo residual (...)” (Carneiro; Costa, 2001, p. 9). Agrega-se ainda a presença de um desequilíbrio na capacidade de representação — prejudicando as discussões e a deliberação —, bem como na difusão das decisões, criando condições de uma “certa oligarquização”.

Outra constatação relevante no trabalho de Carneiro e Costa relaciona-se ao fato de que o sucesso (ou o fracasso) das atividades dos conselhos depende da qualidade do governo ou, de outro modo, de uma “permeabilidade do Estado”. Diante desse quadro, esses autores concluem nos seguintes termos:

“De fato, não se pode desconsiderar que os mecanismos de acompanhamento, por parte dos conselhos, da execução das políticas são ainda frágeis, e a capacidade de intervir no rumo das políticas, nos municípios, ainda é limitada, dependente de condições sociais, políticas e institucionais ainda não totalmente exploradas e identificadas” (Carneiro; Costa, 2001, p. 13).

Como síntese da *accountability* societal, tem-se que esse subtipo é dependente de uma permeabilidade do Estado, de uma parte, bem como de uma dificuldade de operacionalidade nas instâncias de interação Estado e sociedade, de outra.

Conclusão

O ponto de partida do presente artigo era investigar as possibilidades da aplicação dos mecanismos de *accountability* no sentido do aprofundamento do processo democrático e, em consequência, obter um abrandamento das tensões Estado *versus* sociedade. Como passo inicial na resolução desse propósito, foram situadas as diversas manifestações de Avritzer (1994), Arato e Cohen (1994) e Young (2000), os quais argumentam sobre a necessidade de estancar os movimentos do Estado (e também da economia), criando alternativas para evitar a preocupação habermasiana de colonização do “mundo da vida”. A aplicação dos mecanismos de *accountability* surgiriam, nesse sentido, como uma busca de aproximação entre sociedade e Estado, além da ampliação da legitimidade das ações do governante.

Ao explorar a expressão, optou-se por utilizá-la em três dimensões: *accountability* vertical ou política, *accountability* horizontal e *accountability* societal. Identificou-se que o mecanismo ostenta uma bidimensionalidade por representar, de uma parte, uma capacidade de resposta e, de outra, uma possibilidade de punição. Além disso, assume o caráter de ação de avaliação retrospectiva. Postulou-se que uma possibilidade equivalente em português do mecanismo de *accountability* corresponderia a três alternativas, que podem ocorrer de modo concomitante: responsabilização, transparência e prestação de contas.

No tocante à *accountability* vertical, constatou-se que seu pressuposto fundamental é a existência de informações, condição básica e necessária para os eleitores executarem o processo de avaliação retrospectiva do governante. Os autores examinados lançam dúvidas acerca da viabilidade da *accountability* vertical, tendo em vista que os eleitores não possuem todas as informações (assimetria informacional e manipulação), bem como têm dificuldades para processá-las. Além disso, os governantes sabem o que devem fazer para obter a reeleição. Desse modo, a eleição deve ser percebida muito mais como um processo político de seleção de bons governantes do que um momento de sanção ou punição para os maus governantes. Do conjunto de autores analisados, merece destaque a contribuição de Cheibub e Przeworski (1997), que percebem

uma baixa relação entre o desempenho econômico e a sobrevivência de governantes. Além disso, duvidam da existência de um nexo entre a eleição e os mecanismos de *accountability*. Przeworski (2001) conjectura que os eleitores sabem que não sabem e, diante disso, outorgam amplos poderes aos governantes. Soma-se, ainda, ao quadro de restrições a hipótese de O'Donnell (1991) de que as democracias jovens, tanto na América Latina como no Leste Europeu, são poliarquias, mas não são democracias representativas, são, sim, democracias delegativas, nas quais a eleição não propiciaria uma avaliação retrospectiva, capaz de assegurar uma *accountability* vertical. Diante do exposto, concluiu-se que o mecanismo de *accountability* vertical deve ser percebido com reservas.

Perante as dificuldades da *accountability* vertical, O'Donnell (1998) propõe a *accountability* horizontal. Tal transformação ocorre por duas razões principais: a dificuldade da afirmação republicana da esfera pública e o já referido caráter delegativo das eleições. Do mesmo modo que a vertical, o mecanismo horizontal também apresenta problemas, particularmente o desequilíbrio na separação dos poderes — ou porque há a preponderância do Executivo, ou seja, um poder submete os demais; ou porque há uma independência exagerada, com instâncias não controladas. Com isso, a circularidade necessária (A controla B que fiscaliza C que supervisiona A) não ocorre ou fica incompleta.

Constatou-se a preocupação de alguns autores — Przeworski (2001) e Dunn (1999) por exemplo — com o tema da atuação relevante dos atores políticos não eleitos, especialmente a questão da burocracia, que atua decisivamente tanto no momento da decisão como na implementação das políticas públicas. A burocracia é um ator relevante no processo político e tem grande (senão excessiva) autonomia, que passa incólume pelos processos de responsabilização política. A síntese que se alcançou da *accountability* horizontal é no sentido da fragilidade do mecanismo, tendo em vista a prevalência ou a independência exagerada na divisão dos poderes.

Por último, examinou-se a alternativa societal da *accountability*, que se origina da sociedade e atinge as estruturas do Estado. Os trabalhos teóricos encontrados são escassos; no entanto, estima-se que existam muitos trabalhos de avaliação dos conselhos, mormente na área social, como o trabalho aqui citado de Tatagiba. Apesar desse limitante, pode-se admitir que é uma alternativa muito interessante, levando-se em conta que é uma experiência recente, pós-Constituinte, com os atores envolvidos em processo de aprendizagem para a especificidade da experiência brasileira. O grande entrave aventado pelos autores examinados é a dependência de uma postura favorável da estrutura do Estado para que ocorra *accountability* ou, em outras palavras, a necessidade da

existência de uma permeabilidade do Estado às pressões da sociedade. É uma alternativa que exige, por parte dos atores sociais, uma preparação tanto para legitimar a representação como para manipular e processar informações.

A conclusão geral desta revisão bibliográfica aponta uma perspectiva de fragilidade, sinalizando que a *accountability* não deve ser tomada como um mecanismo que pode resolver a proposta inicial de abrandar as tensões entre Estado e sociedade, como o pretendido na introdução do trabalho. No entanto, deve-se admitir que existem boas possibilidades de êxito e que a discussão não deve estancar. Nesse sentido, a saída é ampliar a idéia de Przeworski de controles circulares, algo que, até aqui, poderia chamar-se de *accountability* circular e que não necessita de um grande rearranjo institucional, na qual os atores sociais teriam a possibilidade de atuar de modo combinado. Por exemplo, diante do silêncio do Estado (ou do gestor, ou ainda, da manipulação da burocracia), os atores interessados pressionariam instâncias independentes (o Ministério Público por exemplo) para viabilizar suas demandas. Mesmo nessa possibilidade de controles circulares, o ponto central para efetivamente avançar na constituição de agentes controladores eficientes passa por um fortalecimento e/ou empoderamento dos grupos sociais, em especial na qualificação de processar informações e na capacitação da elaboração de políticas públicas. Ou seja, é necessário dominar uma *expertise* para dar base de sustentação à ação política.

Referências

- AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais do governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 36, n. 5, p. 723-45, set./out. 2002.
- ARATO, A. Representação e soberania popular e *accountability*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, CEDEC, n. 55/56, p. 85-103, 2002.
- ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.) **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- AVRITZER, L. Sociedade Civil: além da dicotomia Estado-mercado. In: AVRITZER, L. (Org.) **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto**. Rio de Janeiro: (s. n.), 2001. (Trabalho apresentado na Conferência: Avaliando a Nova Gestão Pública no Mundo, set. 2000, mimeo).

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE, 1).

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. **Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, 6, Buenos Aires, Argentina, 2001. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2001. Disponível em: <http://www.clad.org>.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A. Democracia, eleições e responsabilidade política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, v. 12, n. 35, p. 49-61, out. 1997.

CHOEN, J. L.; ARATO, A. **Sociedad civil y teoría política**. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

DUNN D. D. Mixing elected and nonelected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University, 1999, p. 297-344.

FEARON, J. D. Electoral accountability and the control of politicians: selecting types *versus* sanctioning poor performance. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University, 1999, p. 55-97.

FIGUEIREDO, A. C. Instituições e política no controle do Executivo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALLHOU, Craig. (Org.) **Habermans and public sphere**. Cambridge: MIT Press, 1996.

KUMAR, K. Sociedade civil. In: OUTTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. **As reformas fiscais no Brasil: gradualismo, negociação e accountability**. 2003. (mimeo). Disponível em: <http://aplicativo.planejamento.gov.br>

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Elections and representation. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) **Democracy, accountability and representation**, Cambridge: Cambridge University, 1999, p. 29-54.

MARAVALL, J. M. Accountability and manipulation. In: MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. (Org.) **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University, 1999, p. 154-196.

MELO, M. A. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, v. 16, n. 46, p. 55-68, jun. 2001.

MESQUITA, Adriana de Sá; FERREIRA, Silvia Pereira. Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, v. 48, n. 3, p. 36-60, set./dez. 1997.

NICOLAU, J. (2002). Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 45, n. 2, p. 219-236.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, CEBRAP, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

O'DONNELL, G. (1998) Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, CEDEC, n. 44, p. 27-103, 1998.

POWEL Jr., G. Bingham; WHITTEN, Guy D. (1993). A cross-national of economic voting: taking account of the political context. **American Journal of Political Science**, Austin, Tex., US: Midwest Political Science Association, v. 37, n. 2, p. 391-414, May 1993.

PRZEWORSKI, A. O Estado e o cidadão. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIN, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp; Brasília, ENAP, 1999, p. 325-359.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desempenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001, p. 39-73.

TATAGIBA, L. Os Conselhos de gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University, 2000.