



SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS

MARISLEY PEREIRA

**PERSPECTIVAS DOS INSTRUMENTOS DE
ACCOUNTABILITY SOBRE A SUPERVISÃO DA ATIVIDADE
PARLAMENTAR**

Brasília/ DF
2008



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL

MARISLEY PEREIRA

**PERSPECTIVAS DOS INSTRUMENTOS DE
ACCOUNTABILITY SOBRE A SUPERVISÃO DA ATIVIDADE
PARLAMENTAR**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* realizado pela Universidade do legislativo Brasileiro e como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Orientador: Rafael Silveira e Silva

Brasília/DF
2008

PERSPECTIVAS DOS INSTRUMENTOS DE ACCOUNTABILITY SOBRE A SUPERVISÃO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR

Trabalho De Conclusão do Curso de Especialização em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 1º semestre de 2008.

Aluna: Marisley Pereira

Banca Examinadora:

Orientador (a): Prof. Rafael Silveira e Silva

Avaliador: Prof. Dario Alberto de Andrade Filho

Brasília, 4 de dezembro de 2008.

Dedico este trabalho a meus familiares
que sempre estiveram ao meu lado em
todos os momentos da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço á Deus que sempre me deu forças e discernimento para continuar lutando em busca dos meus ideais, quais sejam a minha formação profissional e a minha conduta como pessoa de bem.

Aos meus colegas que foram muito importantes para atenuar e tornar mais amigável o longo caminho da nossa formação acadêmica.

Aos meus professores que, com profissionalismo e sabedoria, desempenharam a nobre missão de transmitir seus conhecimentos para a formação da minha bagagem profissional.

Ao professor Rafael Silveira e Silva, pela sua orientação segura e amigável na elaboração desse trabalho.

"Só há uma forma de saber se um homem é honesto... pergunte-o. Se ele disser 'sim', então você sabe que ele é corrupto."

GROUXO MARX

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. <i>ACCOUNTABILITY</i> E CONTROLE SOCIAL	10
1.1. Dos tipos de <i>Accountability</i> - vertical vs. horizontal	10
1.2. Do Controle Social	12
1.3. Da Representação e Delegação da Vontade Popular	13
1.4. Da Carreira Parlamentar	18
1.5. Da Cultura Política Brasileira	19
1.6 Dos Mecanismos de Controle Social	21
1.6.1 Os Mandatos de Injunção	22
1.6.2 Os Mandatos de Segurança Coletivos	23
1.6.3 As Ações Populares	25
1.6.4 As Ações Civis Públicas	28
1.6.5 O Código de Defesa do Consumidor	29
2. O CONTROLE ELEITORAL	31
2.1. Do Controle Eleitoral	31
2.2. Da Forma de Votar no Brasil	33
2.3. Do Voto como Instrumento de Recompensa ou Punição	35
2.4. Dos Mecanismos de Controle Eleitoral	36
3. <i>ACCOUNTABILITY</i> COMO UM MODELO INSTITUCIONAL	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

RESUMO

Esta pesquisa científica se propõe a averiguar se a falta de informação a disposição da sociedade sobre as ações e condutas dos parlamentares ao longo de seus mandatos, permite ou não que o cidadão-eleitor tomar uma decisão justa, na forma do seu voto, sobre tal desempenho. As dificuldades econômicas e culturais da sociedade brasileira são igualmente consideradas neste processo de tomada de decisão. Os mecanismos de *accountability* são percebidos como instrumentos capazes de solucionar parte desta falta de informação, uma vez que patrocinam, ao mesmo tempo, transparência na forma de agir dos parlamentares, assim como de garantir o comprometimento dos governantes eleitos com suas propostas de governo. Instituições democráticas sólidas e um processo eleitoral criterioso também são considerados importantes para patrocinar a capacidade de mobilização política da sociedade e a conseqüente submissão de seus representantes a trabalhar de acordo com o atendimento de suas necessidades. Será que os mecanismos de controle existentes são suficientes para o real exercício da democracia? O objetivo principal deste estudo visa analisar o funcionamento do mecanismo do *Accountability* na relação da sociedade brasileira e o Legislativo, em especial do Senado Federal. Para tal buscou-se analisar o conceito dos mecanismos de *accountability* e abordar o conceito de cultura política no Brasil e das suas possibilidades de recompensa ou de punição.

Palavras-chave: *Accountability*, Ação parlamentar, Democracia, Processo Eleitoral.

INTRODUÇÃO

As formas de participação popular nas atividades políticas em um Estado democrático são resultantes de uma série de fatores sócio-históricos relativos ao contínuo processo de nivelamento social, processo este que favorece a contínua transformação da sociedade no que se refere à capacidade de mobilização política.

Num Estado caracterizado como “democrático”, o processo eleitoral é percebido como uma forma de estabelecimento do fato do poder que cada cidadão tem na escolha de seus representantes; e da sua submissão a esta decisão por parte dos eleitos nesse processo.

O indivíduo, por meio da eleição de seus representantes, contribui, de forma decisiva, na formação de um ideal político e coletivo da sociedade onde está inserido.

O desejo do poder é inerente ao homem. A necessidade pelo poder, sua busca por uma vida melhor, por muitas vezes o leva a cometer diversas atitudes não condizentes com os princípios e valores morais. “Ter a faculdade ou possibilidade de; Ter autoridade, domínio ou influência para; Ter força ou influência; Ter permissão ou autorização para; Haver possibilidade; ser possível”. (DICIONÁRIO MICHAELIS ELETRÔNICO, 1996)

Convivemos com o regime democrático há pouco tempo. Mesmo com suas imperfeições e insuficiências, é necessário buscar o aprimoramento da democracia, que passa pelo fortalecimento dos Poderes, em especial do Poder Legislativo, e pela instituição de meios transparentes e efetivos de atuação conjunta, em que representantes e representados possam dispor de instrumentos comuns de interação, elaborando propostas e construindo políticas que reflitam realmente as necessidades de toda a coletividade. O Conjunto de práticas que definem o uso desses meios é conhecido como *Accountability*.

O objetivo geral deste estudo visa analisar os mecanismos de *Accountability* e se seus instrumentos são efetivos para um controle por parte da população se seus representantes no Legislativo, e em particular, no Senado Federal. Quanto aos objetivos específicos está o de apresentar o conceito de representatividade popular e da relação entre o Senado Federal e a Sociedade; de verificar na Constituição Federal de 1988 as funções e responsabilidades dos

Senadores como representantes da população junto ao Estado; de investigar os principais mecanismos de *Accountability* a disposição da população; de verificar se o Estado disponibiliza a população instrumentos de *Accountability* capazes de fornecer as informações necessárias para o acompanhamento da atividade parlamentar dos Senadores da República; e de analisar a ação da sociedade organizada tomando por base as informações coletadas sobre as atividades dos parlamentares.

O estudo consta de uma pesquisa bibliográfica: dados que foram coletados em livros, artigos, revistas, internet, e outros meios a fim de verificar se o Estado está ou não cumprindo sua obrigação perante a sociedade de prover instrumentos e informações que capacitem à sociedade brasileira a acompanhar a atividade dos parlamentares no Senado Federal. Por outro lado, de verificar se os instrumentos de *Accountability* implementados são efetivos ou não em informar corretamente à sociedade o que ocorre no Senado Federal e capazes de proporcionar uma maior mobilização da população, de modo tal que possam reivindicar junto aos parlamentares eleitos pelo povo exerçam seu mandato de acordo com o que foi prometido e ao mesmo tempo estão honrando seu dever como representantes do povo.

Pretende-se, no decorrer do trabalho, buscar dados e fontes bibliográficas que possam ajudar a delimitar o tema estudado, facilitando, assim, na contemplação dos objetivos propostos pelo presente estudo.

Segundo Gil (2002) a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituindo principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho dessa natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas.

Ainda segundo o autor a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço.

1. ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL

Neste capítulo será apresentado um panorama sobre *accountability* e controle social, de como esses dois conceitos se inter-relacionam na questão dos representantes da sociedade no Congresso Nacional.

1.1. Dos tipos de *Accountability* - vertical vs. horizontal

A palavra ou termo *accountability*, segundo MIGUEL (2005) pode ser utilizado para definir esta obrigatoriedade de prestar contas dos resultados conseguidos. Assim sendo, todo indivíduo, independente de sua função e poder no interior de uma organização, tem por obrigação prestar contas de suas ações. O controle interno, cuja função é a de garantir tal prestação de contas, atua como agente responsável pelo controle de resultados, assim como da transparência das ações tomadas, da forma como os recursos públicos foram utilizados atingir os objetivos, de fazer uma prestação pública das informações coletadas.

Para o autor, os mecanismos controles em questão, dentro do âmbito do Poder Executivo e Legislativo, estão situados em esferas interdependentes de ação. A primeira esfera trata das relações existentes entre a sociedade e o Estado (*accountability* vertical) e a segunda, trata das relações entre os diferentes setores do próprio Estado percebido como organização estabelecida para concretizar o Bem Público (*accountability* horizontal).

Percebe-se que o mecanismo do *accountability* vertical encontra melhor aplicação a realidade das eleições, da possibilidade de se recompensar um representante do povo pelo voto, ou, caso contrário, de puni-lo, fazendo assim que deixe sua posição como representante popular. A recompensa ou punição de um “político” ou representante popular seria uma consequência direta da interpretação popular de suas ações e dos resultados delas decorrentes.

O mecanismo do *accountability* horizontal fica percebido, então, como uma cobrança similar, aplicados a outros atores principais, basicamente funcionários do aparato público, podendo-se também aqui incluir aqueles que exercem papel de representantes do povo e as instituições da Administração Pública. As exigências aplicadas aos gestores destas instituições visam à comprovação de que seus

objetivos não visavam lesar o Bem Público em benefício próprio ou de terceiros, assim como suas ações não foram delituosas. Em ambos os casos, pode-se presumir que os “controles internos” e a obrigatoriedade da “prestação de contas” visam, antes de tudo, a transparência dos atores uma relação ao Bem Público.

Segundo CARNEIRO (2000, p.19), existe uma necessidade básica na relação entre a sociedade e seus representantes políticos de transparência de seus atos, na forma como exercem o poder representativo. Assim sendo, surge uma demanda por informações confiáveis da forma como os representantes do povo estão exercendo suas funções, sendo esta publicização o eixo mestre que demanda soluções na forma de mecanismos de *accountability*. Para a autora, o exercício destes mecanismos de *accountability* somente tem razão de ser dentro do contexto do espaço público, como “forma de preservar suas dimensões de informação, justificação e punição (ou de recompensa)”

CARNEIRO (2000) percebe que para se definir *accountability* dentro de um universo político é preciso partir de um pressuposto da “existência do poder” e da necessidade de que este esteja sob algum tipo de controle. Para o autor, os mecanismos de *accountability* servem para prevenir o abuso do poder, devendo, então sujeitar o poder ao exercício das sanções; obrigar que este poder seja exercido de forma transparente e de forçar que os atos dos governantes sejam justificados.

Os autores supracitados apresentam, basicamente, que os mecanismos de *accountability* permitem ao mesmo tempo coagir os oficiais públicos a dar uma resposta no exercício de suas funções compatível com as expectativas daqueles responsáveis pela sua delegação ao cargo; de obrigar que os governantes informem o porquê de suas decisões, quais foram os fatos geradores que as motivaram; e da obrigação por parte dos governantes e seus delegados de comprovar junto à sociedade que suas ações estão em concordância com a legislação vigente, caso contrário, encontram-se expostos a possibilidade de sofrer diferentes tipos de sanções, incluindo de cunho legal.

1.2. Do Controle Social

Tanto GARCIA (2004) quanto MIGUEL (2005) compartilham a mesma opinião sobre a importância de um “sistema de controle” estruturado no ideário da *accountability*, uma vez que estes fundamentos representam “um passo importante” na construção de uma política pública orientada ao mesmo tempo ao estabelecimento de um “controle sustentável” da corrupção e da transparência da função pública.

Para MIGUEL (2005) o mecanismo *accountability* somente se torna um mecanismo real e efetivo quando os cidadãos têm acesso às informações e documentos necessários para verificar tanto a motivação quanto à forma como os governantes atuam em seu nome, do que os direciona a utilizar o dinheiro público. Ele assim estabelece uma relação direta entre a qualidade da democracia com a transparência das ações dos governantes. Quanto mais sólida a democracia, maior o rigor da sociedade e do Estado contra as práticas da corrupção.

CARVALHO (2000) assim relaciona os problemas decorrentes da falta de uma forma de controle sustentável contra os atos de corrupção e conseqüente comprometimento da credibilidade da classe política:

A diminuição da credibilidade provocada pela corrupção não atinge apenas a economia, mas também os setores políticos, que por característica intrínseca a seu papel são sensíveis a pressões públicas. A corrupção, como um ato ilegal perante a opinião pública pode levar governantes a passarem a usufruir de crescente descrédito perante seus governados. Este descrédito pode gerar ilegitimidade, que por sua vez acarreta desestabilidade, ingredientes fundamentais para problemas de governabilidade. (CARVALHO, 2000, p.39)

O autor assim continua sua exposição quanto à preocupação que o Estado deveria ter com seus concidadãos quanto à qualidade dos serviços oferecidos e prestados a sociedade:

Os gestores públicos devem ter em mente a responsabilidade de se preocupar constantemente com os produtos, bens e serviços, que oferecem para os cidadãos aos quais devem prestar contas permanentemente, ou seja, praticar o conceito de *accountability*. Para atender a essa premissa devem estar estruturados de maneira

que possam demonstrar contabilmente a origem e a aplicação dos recursos públicos. (CARVALHO, 2000, p.40).

1.3. Da Representação e Delegação da Vontade Popular

DIAS (2001) percebe da necessidade dos Estados nacionais em encontrar governantes de qualidade, dignos, imbuídos da responsabilidade de trabalhar em favor da coletividade, colocando seus interesses particulares e diretos num plano de menor prioridade ao da população que lhe delegou poderes de representá-la, não sendo o Brasil uma exceção a regra. Ela ressalta também da fragilidade dos instrumentos na Constituição Federal brasileira que visam proteger os eleitores, porém, deixa claro que a sociedade organizada, ou mesmo o indivíduo eleitor, igualmente tem sua parcela de culpa ao eleger representantes que não se encontram a altura de representá-los condignamente. Para Dias, é de fundamental importância que o eleitor busque informações sobre a plataforma eleitoral dos candidatos, neles votando quando sua proposta é compatível com seus ideais e prioridades, e sempre cobrando a efetividade e a lisura de seus atos como seu representante legitimado pelo instrumento do voto.

Deve, assim, levar em consideração o papel da população, percebida aqui como eleitores, de controle sobre o que seus representantes estão realizando no Parlamento. O seu papel consiste, basicamente, em renovar ou não sua confiança em seu representante, na forma do voto. A resposta que o eleitor espera de seu representante não pode ficar distante do atendimento daquilo que considera importante e que havia sido exposto anteriormente na forma de propostas eleitorais.

Por outro lado, faz-se necessário levar em consideração, também, as responsabilidades que o candidato ao cargo representativo tem com o Partido Político que o acolheu, de procurar formas de atender por um lado as reivindicações de seus eleitores e por outro, dos seus compromissos partidários.

Essas pressões as quais os parlamentares ficam expostos durante o período em que exercem seu mandato, no ponto de vista de DIAS (2001), demanda a criação de mecanismos internos que permitissem ao cidadão-eleitor maior conhecimento e controle do comportamento de seu representante no exercício de suas funções.

Para BUORO (1998) outro fator que igualmente merece maior atenção é o quesito da imunidade parlamentar, que em sua opinião, se encontra mais próxima da impunidade, devido à falta de instrumentos capazes na legislação em vigor de estabelecer os limites para a atuação dos representantes do povo. Trata-se, então, do mau uso por parte do parlamentar, de um privilegio que lhe deveria habilitar em defender seus eleitores, passando assim a prejudicá-los, na forma do abuso de poder.

Quanto aos excessos legais que os parlamentares dispõem para se defender de acusações, que na opinião da autora se constituiu numa forma de impunidade, ela assim comenta:

Na verdade, não existe impedimento para que o parlamentar seja processado, julgado e eventualmente condenado. O que ocorre é que, por uma questão de corporativismo, as Casas Legislativas usualmente não autorizam os processos. Assim, a imunidade parlamentar, em si um instituto importante, passa a ser mal utilizada, dando origem à impunidade. (...) No caso dos parlamentares, a punição fica a cargo dos membros da própria corporação política, e a Justiça, como terceiro poder, tem competência limitada para intervir na apuração e investigação dos delitos. (BUORO, 1998, p.27)

Trata-se, então, de uma espécie de corporativismo que vem a bloquear determinadas ações dos mecanismos de *accountability* a disposição da sociedade e do próprio Estado para proteger seus interesses quanto à utilização do patrimônio público. Tem-se desta forma uma mudança de paradigma no que tange a função do político ou do homem público, uma vez que estes percebem o poder concentrado em suas mãos (ou função) como um bem próprio e não como um instrumento legítimo de fazer valer o bem comum.

Para ANASTASIA (2002) a tomada de uma decisão política abrange uma variada gama de custos internos e riscos externos, que por um lado envolve a situação momentânea como o Poder Legislativo se encontra posicionado sobre o tema, de quem são aqueles que realmente têm o poder de controle e estabelecer as regras que ditam ser a decisão política válida ou não, de ser permitida ou vetada.

Neste caso fica perceptível que a eficácia dos mecanismos de *accountability* horizontais se encontram a mercê não apenas da Constituição Federal que regula o comportamento dos Poderes Nacionais, mas também da composição do Poder Legislativo no momento em que a decisão deve ser tomada.

Assim sendo abre-se a possibilidade de um desequilíbrio entre os Poderes, podendo o Poder Legislativo ser atingido diretamente tanto em sua função primeira de Legislar de forma independente quanto de ser controlado por meio dos mais diversos artifícios, bem como da negociação de cargos e liberação de verbas pelo Poder Executivo.

Desvirtua-se, desta forma, o papel do representante da vontade da maioria popular, que passa a governar não mais de acordo com uma plataforma apresentada a sociedade, mas de acordo com uma agenda própria, visando beneficiar alguns em detrimento de outros.

Para FERREIRA (2003) existe uma demanda reprimida por mecanismos de *accountability* em todos os países da América Latina, não sendo as distorções na relação eleitor-representante público algo exclusivo da realidade brasileira. Para fundamentar sua opinião, faz uma citação ao cientista político argentino O'Donnel.

Na opinião de O'Donnel (apud FERREIRA, 2003) existem indícios de um crescimento de demanda na América Latina pela implantação de mecanismos de *accountability*, de instrumentos de aferição adequados que possibilitem a responsabilização das pessoas que ocupam cargos públicos, independentemente de terem sido ou não, por seus atos à frente das instituições do Estado.

A *accountability* fica percebida neste contexto como a prestação de contas dessas mesmas pessoas perante a sociedade, manifestando-se em dois sentidos diferentes, um vertical e outro horizontal. O vertical se caracteriza quando essa prestação de contas é avaliada ou contabilizada pela população na forma do voto e das reivindicações sociais por meio de sua liberdade de opinião e de poder se associar para defender interesses comuns.

Faz-se necessário também que as informações sobre os atos dos representantes públicos estejam disponibilizadas a todos, sem nenhum tipo de restrição. Para tal faz-se necessária a existência de uma mídia livre. Os instrumentos de *accountability* vertical somente são possíveis nos tipos de governo democráticos.

Quanto à horizontal, seus instrumentos não são facilmente obtidos, já que envolve a Administração do Estado. Faz-se necessária a existência de agências estatais com autoridade e poder legal e de pessoas capazes de comandá-las com a

disposição de realizar as atividades necessárias para verificar se a lei está sendo cumprida.

As ações de *accountability* horizontal são aquelas que vão desde o controle rotineiro até sanções legais, podendo conforme o caso chegar ao pedido de *impeachment*, quando os agentes ou mesmo as agências do Estado não cumprem a lei ou são omissos em assegurar que elas sejam cumpridas.

FERREIRA (2003), comentando sobre o caso brasileiro pós-promulgação da Constituição Federal de 1988, da transição de um Estado de Exceção para um Estado Democrático, faz uso do termo “poliarquia”, que na sua percepção pode ser compreendido como a competição ou busca de um equilíbrio de forças entre o poder político e a sociedade organizada em relação à tomada de decisões por parte do poder político para satisfazer as necessidades desta mesma sociedade.

Para o autor, esta competição é uma das forças que sustentam a existência dos mecanismos de *accountability* horizontal dentro do aparato estatal, da necessidade de haver agências estatais autorizadas pelos Poderes Nacionais imbuídas da missão de supervisionar, controlar, retificar ou mesmo punir as ações ilícitas realizadas por outras autoridades estacionadas em outras agências estatais. A poliarquia fica associada ao surgimento destas agências com poder de fiscalização, controle e cobrança das ações do Estado.

Assim sendo, essas agências arcam com a responsabilidade de realizar o “controle social” sobre as propostas políticas e da forma como o bem público é comprometido para concretizá-las. Cria-se, desta forma, uma relação de compromisso dos governantes e seus auxiliares quanto a real utilidade de suas ações frente às necessidades da coletividade.

ARATO (2002) relata que os partidos políticos devem ser as instituições de maior prestígio numa democracia representativa. Caso isso não aconteça, não será possível exprimir de forma correta a relação entre eleitores e representantes, impossibilitando que os partidos políticos e aqueles que compõem seus quadros atuar como mediadores da população perante o Executivo ou Governo. Nesse sentido a Constituição Federal serve de instrumento de definição de funções e responsabilidades não só do Poder Legislativo, e dos partidos políticos que ali transitam, mas também do Executivo e Judiciário.

Para o autor a soberania popular se constitui na Constituição, instrumento que permite não apenas a elaboração e a revisão das leis que regem as relações jurídicas da nação, mas também estabelece as fronteiras de atuação da Administração e dos representantes legais da sociedade organizada. O autor, porém, ressalta que o constitucionalismo ainda tem que superar inúmeras falências. Ele assim relata:

Entretanto, o constitucionalismo não resolve todos os problemas relevantes. Em primeiro lugar, mesmo que nem todos os poderes sejam dados à legislatura, aqueles poderes que ela mantém podem ser usados de maneira injusta e podem tornar-se opressivos. Nenhum constitucionalismo pode antecipar e prevenir todas as fontes de injustiça. Em segundo lugar, as emendas à Constituição podem ser desrespeitadas pela legislação que resulta freqüentemente da elaboração da lei constitucional, na melhor das hipóteses de forma disfarçada. Em terceiro lugar, a revisão constitucional que pode evitar os dois primeiros tipos de abusos deve ser especialmente forte e ativa, e precisamente este tipo de revisão tem também problemas sérios de legitimação. Quando um tipo de aristocracia (a legislativa) é enfrentada por outra (a judiciária) é pouco provável que a legitimidade democrática seja incrementada. De fato, uma legislatura eleita tem mais possibilidades democráticas do que juízes não eleitos (especialmente se tiverem cargos vitalícios) (ARATO,2002, p.88).

ANASTASIA (2002) menciona que as normas que informam a natureza, as atribuições e a composição do Poder Legislativo são do tipo constitucional e regimental. Em relação às regras referentes à formação e a composição do Poder Legislativo, ela informa que estas são de tipo constitucional. Quanto às variáveis mais relevantes, cita aos sistemas partidários e eleitorais porque eles se ajustam aos mais diferentes tipos de organização constitucional. Ela assim relata sobre o sistema partidário:

O sistema partidário tem uma relevante função na definição: 1)- do número de agentes disponíveis para os cidadãos e de seus perfis, levando-se em conta, principalmente, os partidos efetivos; 2)- do número e do tipo de clivagens processadas através dos partidos e; 3)- da natureza da interação entre esses agentes, se de tipo moderada ou polarizada. (ANASTASIA, 2002, p.14)

Ainda falando sobre a democracia participativa, ARATO (2002) comenta sobre a importância da confiança da população por seus representantes, do significado desta crença, que se traduz na convicção de que os bens públicos a disposição serão utilizadas por seus representantes em prol do interesse público e não de seus interesses particulares ou de terceiros. Não sendo a sociedade

moderna assim tão utópica, o autor levanta um questionamento sobre se a sociedade deve ou não confiar em pessoas cujo histórico e referências desconhecem.

Para superar esse tipo de impasse, o autor assim se expressa:

Cada grupo pode e deve escolher aqueles que melhor o representam, e estes "melhores" representantes podem, no entanto assemelhar-se a seus grupos originais em tudo exceto pelo poder que assumem. (ARATO, 2002, p.90)

É nesse contexto, então, que a *accountability* encontra seu espaço de domínio, de assegurar que aqueles eleitos pela população em realizar o bem público estão realizando suas funções de acordo com o que dita à legislação e a moral pública.

1.4. Da Carreira Parlamentar

MANIN, PRZEWORSKI e STOKES (2006), num estudo sobre o mecanismo eleitoral e do controle exercido pela população eleitora sobre seus representantes, tratam da dimensão punitiva que o voto pode exercer sobre a carreira política desses que se propõem a ser seus representantes.

Para os autores, o voto do eleitor não pode ficar restrito apenas à dimensão de selecionar, de separar, o bom político, e relegar os outros ao ostracismo. Existem outras dimensões na área da política que também merecem atenção por parte da cidadania, como, das propostas políticas dos diversos partidos políticos, da forma que pretendem implementá-las e dos pré-requisitos que acreditam ser necessários para que essa implementação ocorra da melhor forma possível, de modo a atender as demandas de seu eleitorado.

Outro argumento que considera importante é a de perceber o voto como uma forma de referendo, uma forma de julgamento, que pode ou não manter os governantes no poder, tomando por referência, os resultados obtidos durante o(s) último(s) mandato(s). Dessa forma, o grupo político que se encontra "governando" terá que se preocupar com a avaliação popular, se as suas ações políticas forma assimiladas conforme desejado, e do risco potencial de sucesso no momento da próxima eleição.

Significa dizer, de uma forma resumida, que se o grupo político governante se mantiver coerente e crível com suas propostas eleitorais, atender as aspirações da sociedade, e prestar contas à mesma quanto às ações e uso do Bem Público, este poderá manter uma forte esperança de que seu trabalho será devidamente reconhecido e, conseqüentemente, receberão apoio popular para continuar com a implementação e desenvolvimento de suas propostas de campanha.

A necessidade do político de manter-se coerente e transparente em suas ações é fundamental para o desenvolvimento de uma carreira parlamentar que permitira que seus eleitores soubessem que uma vez referendado pelo seu voto, exercerá seu mandato de acordo com as expectativas de seu eleitorado, não se desvirtuando e fazendo qualquer coisa que deseje, tomando decisões que comprometeriam sua carreira, que poderia imputar-lhe a mácula de corrupto.

A carreira parlamentar, então, depende basicamente, mas não exclusivamente da vontade do político em representar de forma condigna a seus eleitores, de não se afastar das políticas com as quais se comprometeu, de não perseguir benefícios próprios e tirar proveito indevido do cargo ou função representativa que exerce.

1.5. Da Cultura Política Brasileira

Num país onde historicamente é difícil fazer uma distinção entre o que é um bem público e o que é um bem privado, deve-se presumir que a introdução de mecanismos do *accountability* não seja uma tarefa das mais fáceis. O Brasil é um país cuja cultura política está diretamente relacionada com a impunidade do representante popular e o descaso da população com a escolha daqueles que devem vigiar seus interesses.

LIMA (1996, p.26) oferece a seguinte definição para o termo cultura: “Cultura é um mapa, um receituário, um código através do qual as pessoas de um dado grupo pensam, classificam, estudam, modificam o mundo e a si mesmas”. Quanto à cultura política, relata que esta é “ao mesmo tempo, causa e conseqüência do funcionamento do sistema político”.

A cultura política também pode ser percebida como a incorporação sucessiva dos interesses e aspirações de um grupo, da forma como identificam possíveis aliados e inimigos potenciais, dos esforços e dos riscos que podem assumir para manter ou modificar seu *status-quo*.

O autor relata também que a cultura política brasileira tem sido retratada das mais variadas formas, porém, essencialmente de ser uma ordem “patrimonial”. A imagem desse ordenamento pode ser subdividida em cinco elementos. O primeiro é o Estado, do Estado percebido como uma organização política e burocrática, organização esta que possui um elevado grau de autonomia frente à sociedade; O segundo é da presença de um Estado com a capacidade de realizar intervenções preventivas em conflitos sociais de modo tal a evitar o nascimento de um movimento organizado capaz de ameaçar sua organização; O terceiro se refere à intervenção preventiva do Estado, que esta não pode ficar restrita apenas à repressão, mas também de manter o conflito do lado de fora da Administração, delimitando o que é público e o que é privado, reforçando o caráter patrimonial do Estado; O quarto elemento é da própria administração do Estado conseguir manter vivos ou pelo menos proporcionar uma sobrevivência aos grupos sociais que correm o risco de ser eliminados pela evolução tecnológica, mantendo assim um equilíbrio da sociedade como um todo; e o último, que a estrutura política da sociedade seja estável, no sentido de que as desigualdades sociais possam ser resolvidas não de forma individual, mas de grupo, de oferecer às camadas sociais mais humildes a possibilidade de escapar de sua condição de pobreza.

Ele assim complementa sua exposição:

Essas perspectivas não ignoram que a estabilidade desse arranjo de poder deve-se, em parte, ao caráter excludente de todo o sistema que marginaliza a maioria da população. As injustiças sociais e econômicas do Brasil têm diminuído a participação política das massas, ao longo da maior parte da sua história, nelas reforçando um comportamento socialmente reverente e sentimentos generalizados de alienação e ineficácia subjetiva. (LIMA, 1996, p.28)

Para LIMA (1996) o Brasil, da mesma forma que os outros países latino-americanos, compartilham uma herança que teve seu início no período colonial, cujas características fundamentais são parecidas com o conceito ibérico de Estado. Dessa forma pode-se dizer que a origem da cultura política brasileira pode ser encontrada nas noções e práticas políticas dos países da península ibérica.

No Estado ibérico, o poder é controlado por um estrato social que se autoperpetuou — transcendendo o conceito de classe — e que governa com um sentido de propriedade relacionado com fatores produtivos, como também aos próprios indivíduos. É de servidão o relacionamento entre o Estado e a nação. O Estado, tutorando a sociedade, desestimula uma performance pessoal eficiente. (LIMA, 1996, p.29)

LIMA (1996) também relata que é fraca a consciência popular dos brasileiros sobre a distinção do que seja público e privado, tampouco existindo uma noção clara sobre direitos do indivíduo e os direitos do cidadão. Provavelmente, conforme relata o autor, a cultura da apropriação do bem público pelo privado, ou seja, do “roubo” e do “arbítrio” não são percebidas da mesma forma pelas classes de maior cultura, mais crítica, e aquelas mais humildes e menos letradas.

Fica perceptível que a prática da corrupção, atualmente disseminada por toda a estrutura do poder político nacional, teve sua origem nesta confusa relação do patrimônio público e do patrimônio privado.

Outras características igualmente percebidas por LIMA (1996) foram do oligarquismo e da prática do clientelismo. O clientelismo é uma característica política brasileira, decorrente do poder político concentrado nas mãos de indivíduos poderosos. Essa concentração de poder na mão de poucos subverte o que deveria ser a relação normal entre o Estado e a sociedade.

O clientelismo é decorrente da necessidade das pessoas aos serviços providos pelo Estado, da necessidade de uma troca de favores entre as partes para a satisfação de interesses particulares. Ele normalmente é percebido na forma de benefícios econômicos em troca de benefícios políticos, mas isto não significa dizer que a relação ocorre exclusivamente entre ricos e pobres, ela se manifesta de forma igual em todos os setores da sociedade.

Fica a conclusão do autor que a sociedade civil brasileira exerce pouco controle sobre a maquinaria Estatal, uma vez que a sua estrutura de poder se encontra solidificada sob uma configuração oligárquica-patrimonialista.

1.6 Dos Mecanismos de Controle Social

Segundo LYRA (1996) a atual Constituição Federal de 1988 fez a opção de ter o cidadão como seu objetivo principal. Depois de mais de duas décadas de

regime de exceção, a nova Constituição não apenas promovia a integração dos direitos sociais e coletivos, mas igualmente reconhecia conceitos e valores como os da cidadania e da dignidade do indivíduo humano. Esse reconhecimento e promoção se manifestaram na forma de dispositivos que oferecem condições para que o cidadão do novo Estado democrático fosse capaz de lutar de forma efetiva contra qualquer tipo de injustiça do próprio Estado contra sua pessoa.

ARANHA (1999) comenta que o Estado democrático desenvolve mecanismos capazes de intervir eficientemente contra as práticas da conduta delituosa existindo entre eles alguns que podem ser utilizados pela sociedade para levar a efeito o controle social junto aos atos da Administração Pública. Esses instrumentos agora a disposição da sociedade proporcionam o amparo legal para realizar o que preciso para defender os interesses e direitos difusos da sociedade, direitos estes que no período de exceção ficavam à margem da apreciação do Judiciário.

Entre os instrumentos que se encontram presentes na Constituição Federal de 1988 e que promovem o controle social pode-se citar aos mandatos de injunção, os mandatos de segurança coletivos, as ações populares, as ações civis públicas e o Código de Defesa do Consumidor.

1.6.1 Os Mandatos de Injunção

BARROSO (1999) comenta que os mandatos de injunção se encontram previsto no artigo 5º, LXXI:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

Na opinião de BARROSO (1999) essa ferramenta oferece aos cidadãos garantias de seus direitos fundamentais, sendo muito parecido com o Mandado de

Segurança, porém seu caráter é mais restrito e subsidiário. Ele pode ser impetrado nos casos onde fica patente a falta de normas regulamentadoras que acarretam o impedimento do exercício dos direitos constitucionais dos cidadãos.

ARANHA (1999) relata que nos casos aonde ainda não existam normas ou regulamentações que ordene algum direito expresso na Constituição, a cidadania pode fazer uso do mandado de injunção para fazer valer seus direitos conforme estabelecido pelo texto constitucional. Isto equivale a dizer que quando existe um direito amparado pela Constituição Federal e alguma autoridade pública não o respeita sob o pretexto de que não existe ainda uma lei que o regule, todo e qualquer cidadão que se considerar lesado pela conduta do agente público pode fazer uso do mandado de injunção perante a Justiça. Uma vez apresentado, o Judiciário o vai interpretá-lo com força de lei para as partes envolvidas. Essa interpretação constitui um direito constitucional que, todavia não foi regulamentado por meio de uma lei ordinária.

De acordo com BARROSO (1999), o mandado de injunção representa uma das formas à disposição da cidadania para criar e estabelecer um princípio de respeito à norma constitucional, mesmo para aqueles casos que ainda não existe uma lei regulamentar promulgada, servindo assim para controlar as ações das autoridades públicas, de não permitir que os agentes do Estado abusem dos poderes a eles foram investidos contra a população indefesa.

1.6.2 Os Mandatos de Segurança Coletivos

LYRA (1996) comenta que outra inovação do texto constitucional de 1988 foi o Mandado de Segurança Coletivo. Segundo o autor este pode ser impetrado por qualquer organização sindical ou associação, desde que legalmente constituída, com o intuito de salvaguardar os direitos de seus associados contra qualquer excesso ou desvio de autoridade municipal, estadual ou de agente público.

BARROSO (1999) relata que a sustentação legal do Mandato de Segurança Coletivo se encontra no instituto do mandado de segurança individual, instituto esse que foi criado com a pretensão de defender o direito individual do

cidadão. Segundo o autor, ambos dispositivos têm como finalidade a proteção de direito líquido e certo.

ARANHA (1999) comenta que o Mandato de Segurança Coletivo é similar a um *habeas corpus*. Enquanto o primeiro tem por função proteger a liberdade de locomoção o Mandato de Segurança Coletivo protege a cidadania contra os atos abusivos de poder da autoridade pública.

LYRA (1996) oferece como exemplo de Mandato de Segurança Coletivo o “Princípio da Participação”, fundamentado no artigo 225 da Constituição Federal e que estabelece a participação da coletividade para a preservação do meio ambiente. A participação da coletividade pode ocorrer das mais diversas formas, entre elas, na elaboração de leis, participação nas políticas públicas por meio de audiências públicas e participação no controle jurisdicional por meio de medidas judiciais como ação civil pública, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e ação popular etc.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

FERRAZ (1992) comenta que os Mandados de Segurança Coletivo podem ser impetrados tanto por partido político com representação no Congresso Nacional quanto por organizações sindicais, entidades de classes ou associações legalmente constituída que estejam em atividade a mais de um ano com o propósito de defender os interesses de seus associados.

PASSOS (1989) comenta que a Constituição Federal de 1988 acenou ao cidadão brasileiro uma ruptura de ponto de vista quanto às ações coletivas, uma vez que consagra a proteção dos direitos e das garantias individuais e coletivos de cada cidadão e para isso oferece os mais diversos tipos de instrumentos de proteção, entre eles o mandado de segurança coletivo, a ação civil pública e a ação popular.

1.6.3 As Ações Populares

BARROSO (1999) relata que o que se conhece hoje por Ação Popular teve origem no período da ditadura militar, sendo instituído por meio da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. A idéia atual de Ação Popular foi ratificada pelo artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988.

Art. 5o, LXXIII: qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Barroso ainda comenta que o dispositivo da Ação Popular oferece a cidadania em geral o direito de demandar a anulação de qualquer ato que seja prejudicial ou que prejudique o patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Dessa forma o dispositivo permite que qualquer cidadão ou organização popular possa se intrometer na administração pública, fazendo valer seus direitos de contestar junto a ela todo e qualquer ato que acredite prejudicar algum direito compartilhado por toda a sociedade.

PAZZAGLINI FILHO (1999) comenta que hoje em dia esse dispositivo é um importante aliado da população no exercício da cidadania e do controle social sobre a Administração Pública. Ele permite a qualquer cidadão, independente de estar associado ou não a qualquer tipo de grêmio ou sindicato a fiscalizar a atuação de seus representantes públicos, servidores e agentes cuja função seja cuidar dos bens públicos, independente dos seus níveis hierárquicos administrativos.

SIDOU (1992) comenta que tanto o conceito quanto à abrangência do dispositivo da Ação Popular presente no texto da Constituição disponibiliza a qualquer cidadão a tentar conseguir o cancelamento ou a invalidação de atos ou contratos administrativos que sejam considerados ou ilegais ou lesivos do patrimônio público, seja ele federal, estadual ou municipal, de suas autarquias, de entidades paraestatais e de pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos.

PAZZAGLINI FILHO (1999) deixa bem claro o que o ato de promover a defesa do patrimônio público. Trata-se da disposição da cidadania em combater danos morais e patrimoniais causados contra o erário público por agentes, servidores e representantes públicos em desvio, podendo tal desvio variar desde o abuso de poder podendo chegar à má gestão do dinheiro público. Compreende-se

por má gestão do dinheiro público a assinatura de contratos com preços superfaturados, de contratar servidores para prestar serviços públicos sem prévio concurso público, de permitir a concessão de benefícios fiscais, administrativos e creditícias que não estão dentro dos parâmetros da lei etc.

O autor ainda comenta que para acionar o Judiciário, se faz necessário partir de um pressuposto que um determinado ato administrativo tenha sido realizado de maneira contrária às normas administrativas ou com desvio dos princípios básicos que orientam a Administração Pública (dos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, eficiência, publicidade entre outros mais). Em suma: para que se possa dar entrada no Judiciário uma Ação Popular se faz necessário que o ato praticado pelo Administrador Público tenha ofendido a um ou mais destes princípios.

SIDOU (1992) faz uma ressalva quanto à necessidade do ato irregular já ter sido praticado para se poder dar entrada com uma Ação Popular. Segundo o autor esse tipo de dispositivo também pode assumir um caráter preventivo, ou seja, pode ser impetrado quando se tem conhecimento sobre um determinado ato ou contrato que irá causar dano ao patrimônio público por ferir ou o princípio da legalidade ou da legitimidade ou a ambos e assim se pretende desautorizar sua efetivação.

PAZZAGLINI FILHO (1999) nos recorda também que a cidadania tem a sua disposição um poderoso aliado na figura do Ministério Público. Este age como um fiscal da lei e parte legítima para a produção de provas assim como um interventor na forma de autor da Ação Popular nos casos onde ou o autor desiste da ação ou tenha sido “absolvido na instância”.

PAZZAGLINI FILHO (1999) confirma que a Ação Popular é um dispositivo muito eficaz para que o cidadão possa desempenhar sua função de controle social sobre os atos e desempenho dos seus representantes públicos assim como em relação à conservação e aplicação dos bens públicos. Uma vez que cabe ao Poder Público prestar aqueles serviços necessários a satisfazer as demandas da população, é mais do que compreensível que esta se encontre sempre mobilizada para ficar atenta à divulgação dos atos da Administração Pública e assim sendo capacitada a fiscalizar, controlar e informar quaisquer irregularidades que possa comprometer o patrimônio público.

1.6.4 As Ações Civis Públicas

LYRA (1996) relata que quando o assunto em questão é o do controle social, percebe-se a existência dos mais diversos interesses voltados a toda comunidade. Isso por si só, na opinião do autor, já justifica que tal controle não seja feito apenas sobre os atos da Administração Pública com o intuito de proteger o tesouro, mas que ele seja efetivado de modo a englobar a todo o patrimônio público seja ele de valor pecuniário ou não.

LYRA também comenta que foi a Lei nº 7.347/85 que trouxe a ação civil pública para o ordenamento jurídico brasileiro. Essa lei ofereceu ao Ministério Público toda a legitimidade para agir tanto como parte quanto como órgão de fiscalização sobre a possibilidade de danos eventuais e efetivos à coletividade

PAZZAGLINI FILHO (1999) relata que é objetivando tal tipo de proteção que o cidadão comum em a sua disposição a possibilidade de propor Ações Civis Públicas contra atos da Administração Pública. Ações Civis Públicas são os instrumentos processuais criados para defender os interesses coletivos ou direitos difusos. Entre eles se podem incluir aqueles bens relacionados com meio ambiente, bens e direitos de valor histórico, turístico, artístico etc, assim como aqueles do mercado de capitais, dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes assim como o dos deficientes físicos. Ações Civis Públicas não se relatam apenas ao patrimônio público, mas também a outros interesses coletivos.

De acordo com SIDOU (1992) o objeto da Ação Civil Pública conserva sempre em seu poder um caráter amplo, pois busca proteger os interesses da sociedade de maneira geral, o que torna um tanto complicada a definição do que venham a ser os interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

MEIRELLES e WALD (1999) ressaltam que os direitos coletivos são aqueles que por natureza são inseparáveis a um conjunto determinado de pessoas, ou seja, são indivisíveis, mas existe uma ligação jurídica entre aqueles que fazem parte do grupo que aqueles que praticam o ato lesivo. Quanto aos direitos individuais homogêneos estes dizem respeito a titulares determinados, ou possíveis

de determinação e o prejuízo sofrido é divisível. A legitimidade para propor a ação está patente no artigo 5º da Lei de Ação Civil Pública que assim dispõe:

Art. 5º A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que (...)

Quanto ao direito à informação para poder propor uma Ação Civil Pública, MEIRELLES e WALD (1999) relatam que O art. 5º, inciso XXXIII prevê que todo o cidadão tem o direito à informação assim como criou o direito de petição contra o abuso de poder do Estado no seu inciso XXXIV, a:

Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 5, XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

1.6.5 O Código de Defesa do Consumidor

GRINOVER (2001) relata que a Constituição da República de 1988 exaltou o Estado Democrático de Direito e invocou a sociedade para participar, de forma verdadeiramente revolucionária, num novo modelo de Estado, um Estado justo, fraterno e livre. Assim sendo o Direito do Consumidor, consumidor dos serviços tanto da Administração Pública quanto privada, pode ser percebido como instrumento chave para a valorização da cidadania por meio dos organismos de defesa do Consumidor.

A autora cita a lei Lei nº 8.078, de 1990, que contém o conjunto de normas responsáveis por regular de modo eficaz o direito de quem compra produtos ou serviços. No que tange a Administração Pública, de suas relações com o cidadão, fica bem clara a preocupação do legislador em salvaguardar a pessoa no papel de consumidor de serviços do Estado da má qualidade e da ineficiência de

alguns serviços públicos. Essa proteção pode ser encontrada na Constituição Federal de 1988 no seu art. 6, inciso X, que assegura "*a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral*".

GRINOVER (2001) ainda comenta que as Coordenadorias de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) ao atuar de uma forma conjunta com as comunidades, divulgando os direitos dos consumidores e prestando orientação sobre as formas de reivindicar seus direitos fazem valer o que está estabelecido no Código de Defesa do Consumidor.

Fica patente que o novo Estado democrático ofereceu instrumentos poderosos e eficazes para o cidadão exercer o seu papel de controle social, de deixar a gestão pública mais democrática na medida em que suas ações e políticas estejam voltadas a atender as demandas básicas da população, do oferecimento de serviços públicos de melhor qualidade, assim como de também poder exercer uma ação fiscalizadora na forma como ocorrem às aplicações dos recursos públicos.

2. O CONTROLE ELEITORAL

Esse capítulo se propõe a estudar determinados pontos de vista do controle eleitoral no Brasil, de investigar os mecanismos que os eleitores tem tido a sua disposição para controlar as atividades dos seus representantes no Senado Federal.

Relata DAHL (1989) que a eleição é o momento privilegiado de um regime democrático. É no ato de votar que o cidadão tem a oportunidade de recompensar ou punir aqueles que foram eleitos para representá-lo. A idéia é bastante simples: o bom representante é reconduzido ao poder; aquele que não demonstrou ser digno afastado será.

2.1. Do Controle Eleitoral

Segundo DIAS (2001) a estrutura de uma democracia moderna quanto ao poder de tomada de decisão se encontra dividida entre o Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado) e o Executivo (Presidência da República e seus colaboradores diretos). Existindo uma divisão de poderes, faz-se também necessário identificar quais são as responsabilidades que competem a cada um desses poderes.

Relata BUORO (1998) que o cidadão comum faz uma relação direta entre Governo e Partidos Políticos, da forma como os partidos políticos se comportam no desenvolvimento do seu trato com o Governo, da sua afinidade com as propostas do Governo direcionadas a atender as necessidades da sociedade.

DAHL (1989) comenta que quando um único partido tem o controle do Legislativo e do Governo, tudo se torna mais simples. Essa unificação de responsabilidades facilita a avaliação, independentemente da forma como essa avaliação será medida. Quando o quadro inclui a diversos partidos, faz-se preciso não apenas avaliar o comportamento de cada um perante o Governo, mas também o seu comportamento perante os outros partidos, da análise do grau de identificação ideológica e conseqüente oportunidade para o estabelecimento de alianças. GARCIA (2004) classifica essa modalidade de voto como voto partidário.

Fica claro na opinião dos autores que o grau de apoio parlamentar dos partidos políticos, incluindo-se aí cada um dos representantes, individualizados ou não, é importante para o cidadão comum estabelecer parâmetros para julgar o desempenho de seus representantes, do seu grau de envolvimento e responsabilidade perante as ações promovidas pelo Estado.

A quantidade de blocos parlamentares facilita em muito ao cidadão tomar posição quanto ao desempenho de seu representante, no caso deste trabalho, do seu representante no Senado Federal.

Por outro lado, GARCIA (2004) relata que a facilidade do político, seja ele Deputado ou Senador, de saltar de Partido em Partido faz com que o cidadão eleitor também preste uma atenção especial na figura individual do político, o que classifica como voto personalizado.

A estratégia que o eleitor utiliza para selecionar políticos e dela retirar aquele que vai receber o seu voto depende em grande parte do sistema eleitoral vigente. Quando a divisão das responsabilidades é da responsabilidade dos partidos políticos, avalia-se o desempenho das bancadas; quando tal divisão é mais fragmentada, dependendo da figura individual do político, vale, então, a sua própria atividade como político.

No caso brasileiro em particular, por ser uma democracia presidencialista, GARCIA (2004) comenta ser um pouco mais difícil o estabelecimento de responsabilidades, já que a escolha do Presidente e dos parlamentares não se encontram atreladas, da mesma forma que o Presidente tem a prerrogativa de escolher seus assistentes diretos sem a participação do Legislativo.

Percebe-se que a situação brasileira para o estabelecimento de responsabilidades e conseqüente avaliação do parlamentar, no caso deste trabalho, do Senador da República é complexa. O Senador da República tem poderes garantidos em lei para ratificar ou não as decisões do Governo, do Presidente da República, porém não depende unicamente dele a decisão final a ser tomada na casa.

O mais importante numa avaliação individual da atividade do parlamentar é de saber como ele se comportou, que valores levaram em consideração para a

tomada de decisão, de acompanhar ou não suas convicções ou de acatar o desejo da maioria da sua bancada.

LESSA (1992) comenta que nas democracias presidencialistas, as particularidades da escolha do presidente não estar vinculada ao controle eleitoral, ou seja, da eleição do Legislativo, levam a uma conclusão de que o desempenho do legislador se encontra num patamar inferior ao do Executivo. O Executivo toma a decisão e o Legislativo apenas escolheria acompanhá-lo ou não nessa empreitada.

NICOLAU (2003) aponta sobre a dificuldade atual para o estabelecimento de responsabilidades dentro do parlamento brasileiro. A fragmentação política na Câmara Alta é propícia as coalizões, e as coalizões neste cenário atual equivaleriam a uma diluição das responsabilidades no momento de tomada de decisão.

Na opinião de autores como NICOLAU (2001), FERREIRA (2003) e GARCIA (2004), para se poder realizar uma avaliação criteriosa e justa quanto à atividade de um parlamentar, deve-se levar em consideração a dois pontos de vista: de um lado como o eleitor é conduzido para realizar a escolha do seu representante no Legislativo, levando em consideração a figura do Partido Político ou da figura única e individual do candidato; e do outro, até onde a forma como o Legislativo funciona, ou seja, como a organização institucional do Congresso Nacional quanto à clareza das responsabilidades dos Deputados e Senadores afeta a capacidade cidadão-eleitor em estabelecer critérios para recompensar ou punir seus representantes nas casas.

2.2. Da Forma de Votar no Brasil

ANASTASIA (2002) e NICOLAU (2003) expõem que são várias as formas que um candidato poderá ocupar uma cadeira no Legislativo nos sistemas de representação proporcional de lista. No caso brasileiro em particular, foi feita a opção pelo uso de uma lista aberta. Nela os partidos políticos manifestam suas preferências de candidatos por meio de uma lista, não definindo nenhum tipo de critério quanto a possíveis preferências.

O eleitor tem a sua disposição duas formas de ratificar sua escolha, de votar num candidato em particular presente na lista oferecida pelo partido político ou simplesmente votar numa legenda, ou seja, escolher a figura de um partido.

No primeiro caso, subentende-se que o candidato mais votado terá a preferência em ocupar a cadeira, enquanto que no segundo caso, totaliza-se o número de votos do partido e seu percentual relativo, o que lhe proporcionará um determinado número de cadeiras.

No Brasil esses dois universos se permeiam, já que a escolha individual também equivale a um voto para o partido. Uma vez estabelecido o número de cadeiras proporcionais, elas serão ocupadas segundo a quantidade de votos obtidos por cada um dos candidatos.

ANASTASIA (2002) comenta que no Brasil o grau de personalização durante as campanhas é bastante alto. É comum que cada candidato organize sua própria campanha, não contando com o partido para arrecadar fundos e na prestação de contas de como tal montante foi utilizado.

A autora também chama a atenção para o comportamento do partido político. Por mais que ele seja o maior interessado em organizar os mais variados tipos de eventos para divulgar as propostas de seus candidatos, isso não ocorre de forma freqüente no Brasil. A planificação segue o caminho oposto. O partido político dá preferência em convidar como candidato àqueles que são mais reconhecidos ou populares em suas áreas de atuação, sejam eles engajados politicamente com o partido ou não. O carisma individual termina por patrocinar ao partido enquanto que deveria ser o partido o interessado em patrocinar e facilitar ainda mais o desempenho e participação dos seus candidatos.

O processo de votação atualmente em vigor no Brasil acaba por reforçar para o cidadão a idéia de uma disputa personalizada. Atualmente, o eleitor deve digitar na urna eletrônica o número do candidato ou do partido escolhido e confirmar sua escolha após apresentação de foto do candidato ou da sigla do partido.

Adicionalmente, cobrem-se as paredes das seções eleitorais com folhas que contêm os nomes e os números dos candidatos que disputam a eleição. Falta, porém, outros indicativos a disposição do eleitor, em particular informações sobre

coligações partidárias. Inexistem também pesquisas para verificar o conhecimento da população referente aos mecanismos de apuração de votos.

Segundo BUORO (1998) e NICOLAU (2001), por mais que a população não receba educação sobre o sistema eleitoral, da forma como o seu voto é computado e das possibilidades de seu candidato ser efetivamente eleito, todo eleitor ao votar parte da idéia de que quanto maior o número de votos maior é a possibilidade de um candidato ser eleito. O que eles normalmente desconhecem é que o sistema de contabilidade de votos é muito complexo e que a distribuição de cadeiras não ocorre assim de forma tão simplista e direta.

2.3. Do Voto como Instrumento de Recompensa ou Punição

Conforme foi relatado anteriormente, por mais que o eleitor brasileiro não esteja ciente sobre os mecanismos que efetivamente determina a eleição de determinado candidato, ele mesmo assim desenvolveu uma série de estratégias para a uma melhor seleção de seu candidato para representá-lo no Legislativo, seja Deputado ou Senador.

Da mesma forma que o cidadão é capaz de traçar estratégias para escolher que lhe vai representar, ele também é capaz de utilizar a astúcia para verificar se o seu comportamento no Legislativo está ou não de acordo com sua opinião e da conseqüente decisão de delegar-lhe ou não, uma vez mais, o privilegio e a responsabilidade de representá-lo.

DIAS (2001) comenta que de uma forma geral os procedimentos de avaliação utilizados pelos eleitores comuns para avaliar o desempenho parlamentar de seus representantes pode ser ativo ou passivo. No primeiro caso, ele acompanha de perto o trabalho do parlamentar; e no segundo, ele fica atento às aparições do parlamentar na mídia ou na conversa do dia a dia.

O maior problema quanto ao controle na opinião de NICOLAU (2001) não está nos meios de divulgação do trabalho do parlamentar, mas no fato que muitos dos eleitores simplesmente não se recordam depois de algum tempo em quem votou, e em alguns casos, não reconhecem o nome do Senador da República que foram responsáveis por eleger.

Ocorrendo isso, coloca-se em xeque todo o esforço realizado com o propósito de oferecer a população os meios necessários de controlar, e conseqüentemente, pressionar aos representantes populares no Legislativo. Se o cidadão não sabe ou não se lembra em quem votou ou simplesmente não tem condições e interesse para tal, leva-se a conclusão que a sociedade precisa ser mais bem esclarecida, indiferentemente dos meios utilizados para sua educação no tema, sobre a importância da boa escolha dos seus representantes, principalmente para ocupar o cargo de Senador da República.

Frente a um cenário tão acinzentado, deve-se novamente questionar sobre os modos pelos quais os eleitores fazem uso das eleições para referendar ou vetar a permanência de determinado parlamentar no Legislativo? Estarão às expectativas direcionadas a questões pontuais como, por exemplo, conseguir verbas para a realização de obras no seu Estado, ou são elas de cunho político, de acreditar nas propostas para a transformação de toda a sociedade e não apenas para sua localidade?

De acordo com o relato de NICOLAU (2001), podem-se estabelecer alguns padrões de comportamento dos eleitores brasileiros: o grupo majoritário não apresenta maiores interesses quanto ao candidato e seu histórico. Ele simplesmente se vê na obrigação de votar e escolhe um nome qualquer entre aqueles na lista.

A seguir, outro grupo também considerável, não se recorda em quem votou na última eleição, mas realiza uma avaliação do histórico de alguns dos candidatos. A minoria entre os eleitores ou realiza seu direito de voto apoiando a proposta política de um partido ou se recorda exatamente em quem votou, e condiciona à performance do candidato referendá-lo ou não uma vez mais.

Pelo relato de Nicolau, os instrumentos de *accountability* encontrariam maior razão de ser para esse último grupo, que se lembra e têm desejo de cobrar de seus representantes no Legislativo as conseqüências de suas atuações.

2.4. Dos Mecanismos de Controle Eleitoral

Na opinião de FERREIRA (2003) e de GARCIA (2004) não é muito simples a tarefa de verificar se os mecanismos de *accountability* funcionam ou não

como parâmetro ou norte para a manutenção ou não de um representante do povo no Legislativo, em especial no caso brasileiro, onde o uso combinado de lista aberta e das coligações dificultam em muito a possibilidade de prever os resultados.

De acordo com GARCIA (2004), uma das formas mais utilizadas para tal controle dos eleitores junto aos seus representantes é o da comparação direta da quantidade de votos conseguidos em dois pleitos sucessivos. Utilizando uma matemática bem simples, aquele que conseguiu aumentar sua base teria comprovado o reconhecimento da população como um todo e de seus eleitores em particular de um bom trabalho; e o que não conseguiu estaria ciente da rejeição.

Merece destaque que o simples fato de haver tido um número maior ou menor de votos não significa que o candidato conseguiu se eleger ou reeleger devido à característica híbrida do sistema eleitoral brasileiro, ou seja, dos sistemas de lista e de coligação partidária.

Pode-se concluir, então, que de uma forma geral, o eleitor mais consciente dos seus direitos e responsabilidades utilizam de duas formas para exercer o seu direito de voto: optando pela figura da pessoa que se candidata ou optando pela legenda, pelo partido político, pelos ideais que defende. Quanto aos outros, eles demonstram a necessidade de uma maior educação cívica a população em geral, pois seu desinteresse e apatia tiram dos candidatos eleitos a responsabilidade de prestar conta de suas decisões a todos àqueles que neles votaram.

Em relação ao grupo mais esclarecido, o desenvolvimento de ferramentas de *accountability*, de informes quanto à performance de cada um dos parlamentares, se encontra plenamente justificado.

3. ACCOUNTABILITY COMO UM MODELO INSTITUCIONAL

No ponto de vista de ARATO (2002) quanto às democracias participativas, a legitimidade do representante popular se constrói à medida que estes não violem os interesses do grupo ou grupos responsáveis por sua eleição. Conseqüentemente, o Legislativo, necessita comprovar em todos os momentos e a todo o momento perante a sociedade e aos poderes nacionais a legitimidade de suas ações e decisões. Os instrumentos de *accountability* são úteis neste contexto como um referendador da boa ou má conduta dos representantes do povo, do cumprimento ou não das leis que regem a sua atuação.

O autor não tem a menor dúvida em afirmar que a única conexão que a lei positiva pode oferecer é daquela *accountability* fundamentada na sanção, na capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de cobrar dos seus representantes a responsabilidade por seus atos, de que sejam punidos ou recompensados de acordo como representam seus eleitores. O autor cita a Manin que acredita que a *accountability* é uma espécie de *avaliação retrospectiva*, principalmente quando envolvem representantes populares eleitos, representantes estes que não podem e não são obrigados a honrar suas promessas e programas enquanto estiverem no cargo, porém, que podem ser facilmente punidos e removidos nas eleições subseqüentes

ARATO (2002) oferece os seguintes questionamentos ao que chama por “*Accountability* Política” e sobre o que ela deveria se propor a resolver:

Accountability política por si só pode garantir uma relação democrática entre representantes e representados, a existência efetiva de soberania popular num regime representativo moderno? Aqueles que elaboram a Constituição devem em qualquer situação conceber regimes de modo a reforçar *accountability* dos cargos políticos? *Accountability* pode ser estabilizada sem outros sistemas democráticos (que não sofrem o mesmo tipo de avaliação)? Para responder a estas questões, apresentarei o tipo ideal de regime de *accountability* pura, o qual em princípio pode ser o objetivo de todos os esforços em termos de modelo institucional. De modo não surpreendente, talvez, o modelo abstrato revela-se muito semelhante ao modelo de democracia parlamentar de Westminster, com algumas "melhorias" (ARATO, 2002, p.93).

Em sua opinião, um regimento político puro de *accountability* deveria existir, em utopia, num regime que fosse parlamentar e assentado em uma única câmara legislativa. Somente neste contexto a *accountability* assumiria características de "identificabilidade" ou de "designabilidade". Isso não seria possível num regime presidencialista, devido à presença forçosa de um jogo de poder entre os Poderes, do estabelecimento de compromissos, para que cada um deles possa chegar a realizar seus objetivos e quando dos fracassos tem um escape onde jogar toda essa responsabilidade.

A pureza desse regime também estaria sujeita a não possibilidade de reeleição, para não haver a possibilidade de acordos e compromissos estranhos a atenção das necessidades da população assim como da existência de mecanismos que permitissem dissolver a Câmara quando da constatação de irregularidades insolucionáveis.

O quesito tempo e contribuição eleitoral também devem estar configurados de forma tal a atender os interesses da sociedade civil e da esfera pública. Os mandatos de menor duração proporcionam a população o não-esquecimento do bom serviço assim como das irregularidades. A cobrança seria assim muito mais rápida e efetiva.

Em relação à contribuição eleitoral, esta estaria regulamentada em lei, dificultando práticas de financiamento ilegais que visam os interesses de terceiros em detrimento as necessidades da sociedade civil. Um representante público sujeito a forças externas motivadoras ou inibidoras não poderia ser bem avaliado por mecanismos "puros" de *accountability*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho destacou-se a importância para a sociedade civil organizada da existência de instrumentos de controle da atividade daqueles que representam os interesses e o bom uso do bem público.

Foi possível constatar que os mecanismos de *Accountability* estão sempre necessitando ser adequados à realidade do momento da nação, mas que de um modo geral, mesmo com suas deficiências, ainda assim são úteis para um melhor acompanhamento dos parlamentares.

Esses instrumentos, quando bem definidos, são positivos para verificar se o que estabelece a Constituição Federal quanto ao comportamento dos homens públicos, da mesma forma, para encontrar as prerrogativas para sua punição em caso de descaminho.

Mesmo não havendo instrumento suficiente para garantir o acesso da população as informações da Administração Pública e mesmo para a própria Administração Pública controlar as ações de seus controladores, fica perceptível que a população vem conseguindo amplo espaço no exercício de sua cidadania.

Não se pode negar que a Constituição Federal de 1988 foi um grande passo nesse sentido, assim como não se pode negar também que o Estado em dado alguns passos na direção de cenário político onde possa agir de forma conjunta com a sociedade politicamente organizada para tornar realidade os princípios básicos do Estado Democrático de Direito.

É obrigação de o Estado criar e disponibilizar os meios necessários para que a comunidade brasileira fazer valer os seus direitos, seja na forma de investimentos na capacitação de seus agentes, seja criando estruturas capazes de suprir as necessidades de todas as classes, em especial aquelas socioeconômicas mais humildes.

Quanto ao uso desses instrumentos como subsídio à tomada de decisão de referendar a continuidade do parlamentar ou não quando do momento da eleição, por mais confuso e complicado que seja o sistema eleitoral brasileiro, eles podem ajudar a determinadas camadas da população, dos mais esclarecidos politicamente,

a realizar uma melhor avaliação do desempenho do parlamentar, premiando-o ou não com o seu voto.

Foi possível ressaltar o fato de que a sociedade brasileira convive faz pouco tempo com o regime democrático, e isto pode ser percebido na falta e nas imperfeições dos mecanismos a disposição para o aprimoramento da própria democracia. Ficou igualmente perceptível a necessidade do fortalecimento dos Poderes, sendo o Poder Legislativo aquele que merece maiores investimentos já que são os que elaboram efetivamente as propostas e constroem as políticas que refletem as necessidades de toda a sociedade.

O termo *accountability* pode ser fixado como um sinônimo de obrigatoriedade de prestar contas dos resultados das ações realizadas pelos agentes da Administração Pública, independentemente de função e poder na hierarquia. Todos, efetivamente, estão obrigados pela transparência que deve reger os atos administrativos a prestar contas de suas ações.

A representação popular fica marcada pela existência de uma necessidade fundamental na relação entre a sociedade e seus representantes políticos de uma transparência em todos os seus atos, ou seja, na forma como exercem o poder representativo a eles delegados pelos seus eleitores.

Pode-se comprovar também que a criação de mecanismos de *accountability* permitem ao mesmo tempo forçar aos oficiais públicos a prestar contas do exercício de suas funções, de demonstrar resultados positivos, resultados compatíveis com as expectativas que geraram junto à população no momento de pedir seus votos.

Foi igualmente possível demonstrar que os mecanismos de *accountability* somente se tornam realidade quando a cidadania tem acesso às informações e a documentação relacionada com as ações de seus representantes, seja para aferir como eles se comportam em suas funções legislativas, na aprovação de leis e de planos, seja na forma como direcionam o uso do patrimônio público no intuito de atender as necessidades de seus eleitores e da população como um todo.

Mesmo sendo o Brasil uma democracia presidencialista, por mais difícil que seja o estabelecimento de responsabilidades, já que a escolha do Presidente – Executivo - e dos parlamentares – Legislativo - não depender uma da outra, existe

sim a possibilidade de cobrar por resultados de todos, uma vez que o Presidente tem a prerrogativa de escolher seus assistentes diretos sem a participação do Legislativo, e o Legislativo, em especial na figura dos seus Senadores da República, são efetivamente aqueles que detêm os poderes perante a lei para ratificar ou não as decisões do Governo.

Os mecanismos de *accountability* efetivamente estabelecem uma relação direta entre a qualidade da democracia com a transparência das ações dos governantes. Eles servem se salvaguarda a solidez do regime democrático na medida em que estabelecem maior o rigor do controle da sociedade sobre o Estado e do próprio Estado em relação a sua Administração contra as práticas da corrupção.

De fato as maiores dificuldades identificadas para estabelecer responsabilidades dentro do parlamento brasileiro foi o da fragmentação política na Câmara Alta, dela ser propícia as coalizões, o que equivale a uma diluição das responsabilidades no momento de tomada de decisão.

Pode-se perceber também que eleitor tem a sua disposição apenas duas formas de ratificar sua escolha, ou de votar num candidato que faz parte de uma lista oferecida ou simplesmente votar numa legenda.

Quanto ao comportamento do brasileiro como eleitor foi possível estabelecer alguns de seus padrões de comportamento. Infelizmente a grande maioria não apresenta maiores interesses quanto ao candidato e seu histórico em quem estão votando. Ele simplesmente escolhe um nome qualquer entre aqueles na lista.

Foi igualmente possível perceber como a democracia funciona melhor quando a população tem a sua disposição o acesso a informação e aos instrumentos de *accountability*, de poder acompanhar as relações entre o Governo e Partidos Políticos, da forma como os partidos políticos se comportam, se eles se mantêm fieis as suas propostas para atender as necessidades da sociedade ou se permitem que o Governo consiga convencê-los a desviar do seu caminho.

O mais interessante foi poder verificar se os mecanismos de *accountability* funcionam ou não como parâmetro ou norte para a manutenção ou não de um representante do povo no Legislativo, em especial no caso brasileiro,

onde o uso combinado de lista aberta e das coligações dificultam em muito a possibilidade de prever os resultados. Na verdade eles só funcionam para um grupo especial neste momento, de pessoas mais esclarecidas.

A simples existência deste grupo por si só justifica o desenvolvimento de ferramentas de *accountability* assim como de informes quanto à performance de cada um dos parlamentares na Casa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIA, Fátima. **Poder Legislativo, *Accountability* e Democracia.** In: III Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP. Niterói, Rio de Janeiro. jul 2002.

ARANHA, Márcio Lório. **Interpretação constitucional e as garantias institucionais dos direitos fundamentais.** São Paulo: Atlas, 1999.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e *accountability*. **Lua Nova: Revista de Cultura Política**, São Paulo, n. 55-56, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 28 setembro 2008.

BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição:** Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999

BUORO, Cibele. **Imune ou impune.** Problemas Brasileiros, São Paulo, n. 329, set.-out. 1998.

CARNEIRO, Carla B.L. **Governança e *accountability*: algumas notas introdutórias.** Mar. 2000. Disponível em: <<http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability_1.doc>>. Acesso em 9 outubro 2008.

CARVALHO, J.T. ***Accountability* democrática: expressões essenciais à sua efetivação.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, ano 18, n. 2, nov. 2000.

DAHL, Robert Alan. **Prefacio a teoria democrática (um).** Rio de Janeiro: J Zahar, 1989.

_____ ; **Sobre a democracia.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DIAS, Eliana T. **Legislativo Mantém canais de interlocução coma a sociedade.** Revista do Legislativo, Brasília, n. 32, set.-dez. 2001.

FERRAZ, Sergio. **Mandado de segurança (individual e coletivo):** Aspectos polêmicos. São Paulo: Malheiros, 1992.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. Accountability e participação política segundo a democracia, o liberalismo e o republicanismo. **Achegas.net**, Rio de Janeiro, n. 3, 2003. Disponível em:
<<http://www.achegas.net/numero/treze/dimas_ferreira_13.htm>>.
Acesso em 18 setembro 2008.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Fund G Vargas, 2001.

GARCIA, Mônica Nicida. **Responsabilidade do agente público.** Belo Horizonte: Forum, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord). **Código brasileiro de defesa do consumidor:** comentado pelos autores do anteprojeto. 7. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001

LIMA, Fernando R. **Expedientes patrimonialistas na cultura política brasileira: Alguns exemplos observados em Salvador.** *Sitientibus*, Feira de Santana, n.14, p.23-43, 1996

LYRA, Rubens Pinto. **Nova esfera publica da cidadania(a).** João Pessoa: Ed Univ Fed Paraiba, 1996.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 2 de outubro 2008.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 12 outubro 2008.

NICOLAU, Jairo Cesar Marconi; Fundação Getulio Vargas. **Multipartidarismo e democracia**: Um estudo sobre o sistema partidário brasileiro: 1985-94. Rio de Janeiro: Fund G Vargas, 1996.

_____ ; **Sistemas eleitorais**: uma introdução. 3. ed. Rio de Janeiro: Fund G Vargas, 2001. .

NICOLAU, Jairo Marconi; KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. **Reforma política no Brasil**: realizações e perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PASSOS, J.J. C dos. **Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Hábeas Data**. São Paulo: Forense, 1989.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Improbidade administrativa**: Aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SIDOU, J M Othon. **Hábeas corpus, mandado de segurança, mandado de injunção, hábeas data, ação popular**: As garantias ativas dos direitos coletivos. 4. ed. Rio de Janeiro.