

# A PRESTAÇÃO DE CONTAS NOS REGIMES DEMOCRÁTICOS

Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda\*

**Resumo:** O texto discute a relação entre corrupção e *accountability*, onde se mostra que, quanto mais contas um governo presta, maior e melhor será a capacidade de avaliação da real eficácia desse governo por parte do eleitor e maior será a possibilidade de se inibir e reprimir eventuais abusos. Quanto à confiança depositada na classe política, mostra-se que ela fica dependente dos mecanismos que garantem a liberdade e a manutenção dessa confiança que está em relação direta com a necessidade de se prestar contas, ou seja, da existência da *accountability*. Um consequente ponto questionado é a eficiência do que se cunhou de *accountability* vertical, ou seja, as eleições. A conclusão que se chega é que as eleições servem apenas para consentir e não para recompensar ou punir políticos, sendo, portanto, um mecanismo fraco de *accountability*. Estabelece-se, por fim, a relevância da prestação de contas nas democracias representativas para o bom funcionamento institucional.

**Palavras-chave:** Corrupção. *Accountability*. *Oversight*.

## 1 Introdução

A confiança que temos na classe política, dentro das sociedades democráticas, está sujeita aos mecanismos que garantem a liberdade. Já a manutenção dessa confiança que a classe política deseja manter vem justamente da necessidade de se prestar contas, ou, em outras palavras, da existência da *accountability* (PATRÍCIO, 2001).

O que se convencionou chamar de *accountability* vertical (as eleições) e foi considerado por muito tempo como o principal mecanismo

---

\* Doutorando do Programa de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Possui mestrado em Ciência Política pelo IUPERJ (2007) e graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Rio de Janeiro (2004). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em estudos legislativos e corrupção.

de prestação de contas vem sofrendo questionamentos de análises empíricas sobre sua real eficácia. Desse modo, as eleições podem impedir que medidas impopulares, mas tecnicamente corretas, sejam tomadas por um governo, assim como, por outro lado, as eleições também podem obrigar um governo a cumprir promessas de campanha. Entretanto, Fearon (1996 apud Patrício, 2001), Manin, Przeworski e Stokes (1997) e Ferejohn (1986) mostram que não se pode provar empiricamente que existiria nos eleitores alguma propensão a votar nos políticos que seguissem parâmetros de premiação e punição. Consequentemente, a confiança nas democracias representativas ou nos governos constitucionais está cada vez mais ligada a mecanismos alternativos às eleições que, concomitantemente, delimitam e permitem governar, ao passo que as eleições mantêm sua função de autorizar as elites dirigentes.

Esta confiança, racionalmente fundada, requer, de alguma maneira, que os governantes prestem contas, seja por eleições, seja por qualquer outra forma pública de fiscalização [*oversight*]. Isto é, os indivíduos que governam só serão confiáveis, se for do interesse destes fazer aquilo que se espera deles. E só farão o que se espera deles se forem obrigados a prestar contas (PATRÍCIO, 2001, p. 97)<sup>15</sup>.

Pelo fato de haver na vida política muitas instituições dirigidas por indivíduos autointeressados em alto grau, a confiança que eles precisam ganhar baseia-se no trabalho feito no interesse dos cidadãos. Para que esse trabalho “altruísta” aconteça, é preciso que parte desses funcionários públicos preste contas diretamente aos cidadãos e que a outra parte preste contas a outros funcionários públicos. E dado que tais tipos de controle são extremamente frágeis e fracos, faz-se necessária uma teoria que dê conta de mostrar como burocratas essencialmente autointeressados, motivados por renda e por suas carreiras, podem servir a milhões de cidadãos (HARDIN, 1991). A conclusão de que governos confiáveis são aqueles que prestam contas também é clara em Pettit (1997). A vigilância, nestes autores, deriva justamente da crença de que os governantes devem estar submetidos a *checks and balances* que surgiram e se mostraram procedentes a partir dos *Federalist Papers*. Esta é a única maneira de uma

---

<sup>15</sup> A mesma abordagem pode ser encontrada em Hardin (1998) e Putnam (1993).

nação se precaver contra a vontade arbitrária dos governantes, impedindo também a corrupção (PATRÍCIO, 2001).

## 2 Definições de *accountability*

Também em Patrício (2001) encontram-se definições altamente úteis e relevantes de *accountability*. Por isso me valerei, aqui, de todo o trecho que esmiúça tais definições:

As relações de prestação de contas são relações típicas de “agência”, aquelas em que um agente se obriga a atuar em favor de um principal. Diz-se que uma pessoa, A, presta contas a outra, B, se duas condições forem cumpridas:

1) Está implícito que A se obriga a agir de alguma forma a favor de B.

2) B tem o poder, por meios formais ou regras informais, de sancionar ou recompensar A pelas atividades e pelo desempenho no exercício desta atividade.

Uma outra definição de “prestação de contas” compatível com esta é: Numa democracia representativa diz-se que existe “prestação de contas” se o principal – os eleitores, os cidadãos – tem à mão instrumentos que lhe permitem discernir e sancionar (punir ou recompensar) o comportamento dos agentes institucionais (LAVÉR; SHEPLSE, 1999, p. 87).

A prestação de contas eleitoral fundamenta definições “minimalistas” de democracia, como esta: “Democracia é um sistema político em que os governantes são indicados por eleições livres, periódicas e repetidas, em que os partidos podem perder as eleições” (PRZEWORSKI, 1997 apud PATRÍCIO, 2001, p. 121).

Ou esta: “A democracia é um regime político que se distingue pela prestação de contas dos governantes aos governados” (CHEIBUB; PRZEWORSKI, 1997, p. 156).

Neste caso, a prestação de contas é induzida pelas eleições, mas pode dar-se apenas indiretamente, como no parlamentarismo, em que a prestação de contas do governo (ou gabinete, ou Executivo) é feita ao Legislativo, o qual, por sua vez, é disciplinado pelo regime das eleições, havendo dessa forma uma cadeia de vários elos entre o governo e o eleitorado. O mesmo acontece no caso das agências do Executivo, cujos burocratas prestam contas ao

presidente e congresso diretamente, mas apenas indiretamente aos eleitores.

Nas democracias parlamentares, os agentes políticos (ou representantes) podem ser tratados como principais e os gabinetes como agentes que prestam contas ou reagem à possibilidade de sanções agindo de acordo com o que acreditam ser a vontade do principal. Neste caso, um voto de desconfiança age como uma ameaça verdadeira, induzindo comportamento apropriado ou forçando a demissão por antecipação deste.

O governo representativo, fundado na delegação ou cessão do poder a representantes eleitos periodicamente, é, na primeira definição, considerado uma forma de governo *accountable*: “Se os indivíduos são racionais e os governos são competentes [...] e os eleitores sabem tudo o que precisam saber sobre as condições exógenas e sobre os efeitos das políticas nos resultados, então tanto um governo ‘responsável’ como um governo que presta contas são representativos. [...] As pessoas darão sinais da sua vontade nas eleições, e um governo responsivo implementará as suas instruções para gerar os resultados que as pessoas querem. Alternativamente, o governo antecipará julgamentos retrospectivos do eleitorado, e para ganhar eleições, fará o mesmo” (MANIN, PRZEWORSKI; STOKES, 1997, p. 73).

Mas, se se aceita como definição de prestação de contas a possibilidade de sanção no sentido estrito, uma vez que não existe garantia de que eleições sejam um mecanismo eficaz de sanção de um representante por um eleitor.

Há diversos problemas considerados pela literatura tais como o chamado “problema do último termo no cargo”, ou o problema pela existência de grande variedade de candidatos, ou temas de campanha, ou ainda o problema de informação incompleta dos eleitores. As limitações do eleitorado para recompensar e punir o comportamento dos representantes eleitos, durante o período do mandato, e a falta de coordenação dos eleitores, garante aos representantes a obtenção de “rendas” econômicas nesta relação.

Pasquino (1997 apud PATRÍCIO, 2001, p. 123) sugere que em vez das definições minimalistas, fundamentadas na existência de eleições, se parta desta:

“Um estado democrático constitucional é um sistema político em que a vontade de uma maioria eleita pode ser derrubada ou modificada – pelo menos, por um tempo – por um órgão não eleito e politicamente não responsável.”

Esta definição tem a vantagem de incluir órgãos como Cortes Constitucionais, em que agentes não eleitos tomam decisões que podem invalidar decisões majoritárias. Supõe, além disso, que as eleições constitucionais permitem que certos órgãos se desfaçam e imponham resultados a maiorias democráticas. Mas inclui a prestação de contas, horizontal, como fundamento da democracia.

O resultado é que a definição minimalista de democracia, fundada na existência de eleições periódicas, tende a ceder lugar a uma definição “contra-majoritária”, em que a liberdade é associada à prestação de contas horizontal, mais importante (ou complementar) do que a vertical na manutenção da confiança.

A existência de órgãos não eleitos, nas democracias, como o judiciário, e o crescimento das burocracias das agências executivas, a quem se delega poder decisório, exige que se pense acerca da legitimidade destes órgãos, e qual a forma efetiva de se conseguir evitar que os burocratas se beneficiem da assimetria de informação existente entre eles e as instituições que os controlam, desviando-se das suas funções de forma predatória (PATRÍCIO, 2001, p. 124).

A conclusão a que podemos chegar é a de que as eleições, fator democrático dos governos moderados, acabam por não solucionar o problema de agência na delegação de poder. Ela serve, portanto, apenas para consentir, mas não para recompensar e punir políticos.

Há autores que demonstram que a democracia, enquanto método de produção de governos, fundada em eleições, não impede problemas de *accountability*, e a maior parte dos modelos e investigações empíricas chega à conclusão de que a assimetria de informação entre governantes e governados é um dos principais motivos desta fragilidade sistêmica. Estes autores consideram esta assimetria de informação como chave para que se explique os problemas de agência decorrentes da delegação de poder.

Constituída como o componente democrático da representação, não pelo fato de haver seleção de representantes, mas pela possibilidade de que eles sejam trocados periodicamente, as instituições eleitorais servem “não apenas para escolher bons governantes, mas também como

mecanismo de prestação de contas dos políticos em relação ao público, e desta maneira, fazem as políticas mais ou menos próximas [responsivas] dos desejos do público” (FEREJOHN, 1986, p. 65). Ainda hoje, a ideia de representação “traz o momento supremo em que o eleitorado julga as ações passadas dos que governam” (MANIN, 1997, p. 178).

Entretanto, o que garante “que as eleições realmente induzam os representantes a atuar de forma a servir da melhor maneira possível ao interesse público?” (PITKIN, 1967, p. 34). Garantiria as eleições a prestação de contas? As “eleições efetivamente garantem que, por antecipação de sanções ou recompensas, os representantes se esforcem por atuar no melhor interesse dos cidadãos? E caso isso não aconteça, [haveria] alguma razão de se escolher as eleições como fonte da confiança dos eleitores nos representantes?” (PATRÍCIO, 2001, p. 138). Encontraremos respostas diferentes em cada autor.

Em Manin, Przeworski e Stokes (1999), Maravall, Ferejohn (1986) e Cheibub e Przeworski (1999), encontra-se a demonstração de que as eleições não impedem problemas como “risco moral” e seleção adversa, por exemplo, e nem garantem, todavia, o prêmio ou punição dos políticos por parte dos eleitores. Os autores ainda apresentam evidências de que as eleições são fracos mecanismos de prestação de contas. Como determinante da extensão do controle eleitoral estaria justamente a qualidade da informação de que dispõe o eleitor mediano.

À exceção do modelo de Banks e Sundaran (1997), a maior parte dos modelos dinâmicos mais antigos de eleições postulava a possibilidade de haver algum tipo de controle eleitoral, mesmo em se constatando a presença de informação não confiável para os eleitores. O de Ferejohn (1986), por exemplo, postula que os eleitores votariam, punindo ou recompensando o desempenho dos candidatos, baseados em uma regra de decisão que maximizaria seu bem-estar, já levando em consideração a restrição de que os políticos perseguiriam apenas seus próprios interesses. A simples existência dessa regra, por hipótese, induziria os candidatos a prestar atenção aos interesses dos eleitores. A conclusão a que Ferejohn chegou é a de que, considerando o eleitorado como homogêneo e como grande o número de concorrentes, os eleitores teriam, por consequência, mais controle sobre os políticos no cargo, à medida que fosse maior o valor desse cargo para o candidato e o quanto menor fosse o desconto futuro desse candidato (o quanto ele desejasse se reeleger).

Já Fearon (1996 apud PATRÍCIO, 2001) considera, em seu modelo, que eleições repetidas não funcionariam como estrutura de prestação de contas porque os eleitores saberiam que a possibilidade de se observar o que fazem os políticos e verificar posteriormente se essas ações lhes seriam favoráveis é uma possibilidade remota. Fearon indaga, então, como as eleições devem ser compreendidas e se elas devem ser compreendidas como instrumento de escolha de políticos do “tipo certo” ou como instrumento de prestação de contas. Também questiona se os eleitores perceberiam as eleições como uma oportunidade para escolher um “bom tipo” de líder político, que agisse em favor desses mesmos eleitores, independentemente de qualquer incentivo de reeleição; ou se os eleitores teriam a capacidade de discernir esses “bons tipos” de alguma forma e então a prestação de contas eleitoral não seria necessária para que as eleições garantissem as políticas públicas desejadas pelos eleitores.

Segundo a resposta oferecida por Fearon (apud PATRÍCIO, 2001), se considerarmos como dadas duas condições que definem a relação entre prestação de contas e democracias representativas, a saber: 1) que os representantes agem conforme os interesses dos eleitores e 2) que os eleitores podem punir ou recompensar os representantes se assim não agirem, a consequência lógica disso seria a de que: 1) não há relação entre eleições e prestação de contas e 2) a falta de prestação de contas eleitoral não implica que falem agentes que ajam da maneira que o principal deseja.

Patrício (2001) nos explica que, neste modelo, se

os eleitores acreditam e são capazes de distinguir e votar nos “tipos certos” (aqueles que querem implementar exatamente o que o eleitor deseja), então as eleições não necessitam ser instrumentos de sanção para que produzam boas políticas públicas. Por outro lado, com um bom sistema legal e agências do tipo *watch-dog*, haveria menos incentivos à corrupção, além de que os representantes não necessitariam prestar favores às corporações que geralmente financiam as campanhas. Desse modo, não se pode concluir claramente que o fim da prestação de contas eleitoral tornaria os políticos menos [responsivos] às políticas públicas (PATRÍCIO, 2001, p. 145).

Já Manin, Przeworski e Stokes (1999), ao considerarem um sistema elitista, recuperam a postura de autores como Schumpeter (1942), Dahl (1971) e Bobbio (1989), que consideram a democracia como um sistema

de “oligarquias competitivas”, em que governados podem substituir governantes através das eleições. Manin, Przeworski e Stokes indagam, então, se esse fato seria suficiente para fazer com que os governos atuassem de modo representativo. Haveria alguma razão, portanto, para que se acreditasse que, pelo simples fato de terem sido eleitos, os políticos agiriam de modo representativo? E se também considerarmos que as eleições são livres, que a participação é generalizada e que os cidadãos gozam de liberdades políticas; isto garantiria que os governos seriam representativos? Já que há consenso, desde a origem da democracia representativa, quanto ao fato de que os arranjos formais e que os procedimentos democráticos incentivam os representantes a agirem segundo o interesse dos representados, a pergunta fundamental é exatamente a seguinte: de que forma operam estes incentivos?

Os autores definem os governos representativos, portanto, como aqueles que atuam no interesse de pelo menos uma maioria de cidadãos, ou que agem conforme sua crença do que seja o interesse de uma maioria de cidadãos. Definem representação como uma relação entre interesses e resultados. E definem dois conceitos básicos que estariam implícitos na “representação”: a ideia de *responsiveness* e de *accountability*. No conceito de *responsiveness*, encontra-se implícita uma relação entre sinais e políticas. Desse modo, um governo é *responsive* na medida em que as políticas que aplica são aquelas que os eleitores consideram como preferidas, seja por pesquisas eleitorais, pesquisas de opinião, manifestações políticas, ou votos em plataformas específicas durante as eleições. Já no conceito de *accountability* há uma relação entre resultados e sanções. Desse modo, um governo é *accountable* se os cidadãos estão aptos a diferenciar governos que representam suas políticas preferidas dos que não representam, não reelegendo aqueles que não agem segundo as políticas que preferem. Entretanto,

não há nenhuma relação *a priori*, estabelecida entre a vontade dos eleitores e o comportamento político. O que fazem entre os dois períodos eleitorais é uma função do que antecipam acerca do comportamento dos eleitores, tanto as punições, quanto as recompensas, dependendo da informação que os eleitores possuem (PATRÍCIO, 2001, p. 148).

A conclusão a que os autores chegam é a de que as eleições não são obrigatoriamente eficientes em levar os representantes a atuarem da

maneira que os eleitores esperam, nem tampouco leva os eleitores a votar naqueles políticos que desempenham suas tarefas no melhor interesse dos cidadãos. A assimetria de informação entre governantes e governados é prejudicial aos últimos.

Maravall (1997 apud PATRÍCIO, 2001), ao se valer da teoria do agente-principal, manifesta a posição de que a opinião pública é muito mais um resultado de manipulação do que a causa de qualquer política, afirmando que as preferências não são exógenas. Maravall atribui aos políticos o fato de eles sempre quererem se eleger, se manterem no poder e maximizar sua autonomia, no caso das suas políticas irem contra as preferências dos eleitores. Já que as preferências dos eleitores são endógenas, o custo dessa discordância é amenizado, ao passo que os políticos fazem uso de estratégias de manipulação (“políticas maquiavélicas”, segundo o autor). Nesse caso, o principal pode cometer dois erros: recompensar um agente que discordou do interesse do eleitor ou punir aquele que agiu de acordo com suas preferências.

O controle do agente pelo principal depende de três requisitos: 1) que o controle do agente e as condições em que este operou sejam publicamente conhecidos; 2) que ambas as partes sejam simetricamente capazes de antecipar por completo todas as possíveis contingências que possam surgir durante a sua relação; e 3) que o agente possa ser obrigado, sem custos, pelo principal, a seguir as suas preferências.

A conclusão a que se chega é a de que

O cenário político no qual os mecanismos de *accountability* operam mudou muito considerando a época recente. A mídia sempre toma o papel de oposição no parlamento, o que significa que a oposição segue a mídia. A agenda parlamentar é geralmente posta pela informação que decorre dos jornais, rádio e programas de televisão. [...] O judiciário também adquiriu um papel relevante no mecanismo de *accountability* política e na definição da agenda política. Em outras palavras: a política se tornou mais judicializada e a justiça mais politizada. [...] Ainda assim, o controle sobre os políticos pode ser duramente feito por instituições pluralistas quando instituições democráticas (como o parlamento ou partidos políticos) são impotentes instrumentos de *accountability*. Então, quando os políticos reclamam do tratamento recebido por tais instituições, a sua melhor estratégia é facilitar o monitoramento do

parlamento e dos partidos (MARAVALL, 1999 apud PATRÍCIO, 2001, p. 152).

Cheibub e Przeworski (1999) demonstram que a reeleição não quer dizer que o político foi representativo, mas somente que foi assim que os eleitores o enxergaram. Cheibub e Przeworski definem democracias como regimes políticos que se diferenciam dos outros pela prestação de contas eleitoral dos governantes aos governados, chegando à conclusão, após a observação de um número alto de democracias, que a sobrevivência de muitos chefes de Estado no cargo é completamente independente de seu desempenho econômico, mesmo quando os eleitores conseguem imputar responsabilidades, ou seja, mesmo quando há visibilidade e/ou clareza das responsabilidades dos políticos. Assim, concluem que há menos relação entre democracia e eleições do que normalmente se costuma supor. As explicações possíveis para tanto são as seguintes: 1) os eleitores se preocupam com temas não econômicos; 2) os eleitores não usam incentivos corretos para convencer os representantes a agir no seu interesse (Nesse caso, não basta que os eleitores sejam sensíveis à *performance* econômica; é preciso que os políticos tenham a certeza de que, caso ajam bem, serão reeleitos. Esta última possibilidade é negada pelas estatísticas relativas à reeleição de candidatos no cargo); 3) os eleitores não sabem avaliar a *performance* do candidato, no cargo, por ausência de informação, reelegendo-o indiscriminadamente se as condições forem boas; e 4) os eleitores são “míopes”: no fim do mandato, não conseguem calcular o valor presente do futuro legado pelo candidato.

Patrício (2001) resume da seguinte maneira as conclusões analisadas:

1) enquanto que na economia, se supõe que é possível, por meio de um contrato, que o principal limite a possibilidade do agente extrair rendas monopolistas, a competição eleitoral não acaba com as oportunidades de monopólio dos agentes, mesmo se temporárias; 2) para evitar os custos de divergência com os eleitores, os políticos manipulam o eleitorado; 3) os eleitores e os candidatos à reeleição têm preferências conflitantes, os eleitores preferindo agentes fáceis de controlar e eleições frequentes, e os detentores preferindo contratos que tornem difícil observar as suas ações. Os eleitores preferem a clareza, os políticos, a

obscuridade; e 4) a punição eleitoral não é certa, e os candidatos à reeleição são apenas moderadamente *accountable* aos eleitores.

### 3 Burocracias e controle do legislativo: o “alarme de incêndio” e a “patrulha policial”

No que diz respeito à prestação de contas de agências do Executivo cujos poderes são delegados pelo Legislativo, a imperfeição na informação e no controle são os principais problemas que o Parlamento enfrenta ao delegar tal autoridade. Por este motivo, a escolha do tipo de delegação pelo Parlamento é marcada pelos conflitos de interesse e pelo nível de incerteza quanto aos resultados das políticas.

McCubbins e Schwartz (1984), em artigo que se tornou referência na análise da prestação de contas das agências do Executivo ao Legislativo, ocupam-se desses problemas, desenvolvendo um modelo simples de escolha de um tipo de controle, e apresentam evidência dessa escolha, derivando algumas implicações com respeito ao poder discricionário dos burocratas e à legislação.

O artigo inicia com uma definição de controle (*oversight*): “Congressional oversight policy concerns whether, to what extent, and in what way Congress attempts to detect and remedy executive-branch violations of legislative goals” (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p. 2). Em seguida, definem dois tipos de controle, nomeando-os segundo uma analogia de função: o “alarme de incêndio” e a “patrulha policial”.

O tipo de fiscalização cunhado de *patrulha policial* abarca um modo de fiscalizar em que os parlamentares buscam ativamente erros na execução das políticas por parte das agências. Este modo de controle é mais centralizado, ativo e direto que o *alarme de incêndio*. O parlamento procura ou tenta desencorajar violações dos objetivos para os quais a agência foi criada. No modo *alarme de incêndio*, os parlamentares esperam que haja algum aviso por parte do seu eleitorado ou de grupos interessados, antes de se engajarem no controle das agências.

Assim, McCubbins e Schwartz definem o controle do tipo *patrulha policial*:

[...] Análogo ao uso real das patrulhas policiais, o controle do tipo *patrulha policial* é comparativamente centralizado,

ativo e direto: de iniciativa do próprio Congresso, os parlamentares examinam uma amostra de atividades de agências do Executivo. O propósito de tais ações é o de detectar e remediar quaisquer violações das metas legislativas, e, pelo impacto da própria fiscalização, desencorajar tais violações. As atividades de uma agência sofrem, então, fiscalização por um determinado número de meios, tais como leitura de documentos, estudos científicos, observações de campo e depoimentos de funcionários e cidadãos prejudicados (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p. 3, tradução não oficial).

Em seguida, definem a fiscalização do tipo *alarme de incêndio*:

[...] Análogo ao uso real dos alarmes de incêndio, o controle do tipo *alarme de incêndio* é menos centralizado e sua intervenção é menos ativa e direta. Ao invés de se examinar uma amostra de decisões administrativas à procura de entraves e violações às metas Legislativas, o Congresso estabelece um sistema de regras, procedimentos e práticas informais que habilitam os cidadãos e grupos de interesse organizados a examinar decisões administrativas, a questionar agências executivas por violar metas do congresso, e, conseqüentemente, procurar soluções para tais agências, cortes e o próprio Congresso. Algumas dessas regras, procedimentos e práticas permitem a estes cidadãos e grupos de interesse acessar essas informações antes mesmo do que as agências e cortes ou a chamar a atenção dos parlamentares para uma alegada violação. Todo este aparato acaba por facilitar a ação coletiva, se comparado aos grupos de interesse desorganizados. O papel do Congresso neste sistema de investigação consiste em criar e aperfeiçoar o seu caráter descentralizado, e, caso necessário, intervir a favor das demandas destes atores. Ao invés de procurar eventuais problemas [“focos de incêndio”] os parlamentares deixam que a própria sociedade os avise [“disparem os alarmes”] (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p. 3, tradução não oficial).

Algumas consequências importantes decorrem do modelo de McCubbins e Schwartz. Mencionaremos apenas as que têm implicações para nosso estudo.

No que diz respeito à atividade parlamentar que favorece tal atividade de controle, os parlamentares tendem a preferir o alarme de incêndio em detrimento da patrulha policial. O argumento que corrobora essa afirmação é aquele que diz que um parlamentar, por ser objetivo (seguindo a suposição adotada no artigo), se utiliza do alarme de incêndio por ser este tipo de fiscalização mais visível aos olhos dos eleitores, sendo-lhe computado mais crédito por isso do que por uma fiscalização do tipo patrulha policial. Além disso, McCubbins e Schwartz demonstram que o alarme de incêndio é mais eficaz que a patrulha policial por três motivos: 1) os parlamentares engajados no controle do tipo patrulha policial inevitavelmente gastam tempo examinando uma grande quantidade de ações de agências do executivo (incluindo matrizes e filiais) que não violam as metas legislativas ou prejudicam a ninguém, pelo menos não o suficiente para gerar reclamações; 2) sob consideração de uma política de patrulha policial que seja realista, os parlamentares examinam apenas uma amostra pequena das ações das agências do executivo; 3) apesar do controle do tipo alarme de incêndio poder ser mais custoso do que o controle do tipo patrulha policial, muito deste custo é pago pelos cidadãos, grupos de interesses, agências administrativas e cortes que “soam o alarme”, mais do que pelos parlamentares propriamente.

Para nós, também são importantes as análises que demonstram que devemos considerar que a política de alarme de incêndio abarca qualquer violação das metas legislativas que prejudique seriamente um grupo organizado. E a política de patrulha policial certamente perde muitas violações em sua fiscalização, já que olha apenas uma amostra das ações das agências do Executivo. Entretanto, há um *trade-off* entre os dois tipos de fiscalização, e mesmo que os autores demonstrem que o alarme de incêndio é mais desejável que a patrulha policial, este método também tem alguns reveses. Dessa maneira, os autores concluem sua análise dizendo que:

[...] certamente, a fiscalização do tipo *alarme de incêndio* assume um sentido particular segundo Mayhew (1974): sem deixar dúvidas ela enfatiza os interesses de indivíduos e grupos de interesse mais do que ao público como um todo. Esta é uma diferença importante: acreditamos que ela seja a diferença essencial entre o que se gerou através da fiscalização do tipo *patrulha policial* e a fiscalização do tipo *alarme de incêndio*. Embora possa ser uma falha da

fiscalização *alarme de incêndio* tirar certa ênfase de interesses públicos, ela especialmente reforça [ao menos] os direitos e interesses de indivíduos e pequenos grupos (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984, p. 9, tradução não oficial).

Alguns dos modelos que expusemos tomam como desejável o controle das burocracias pelo Legislativo. Isto seria uma forma de garantia contra a avidez de poder dos burocratas e ao mesmo tempo uma forma de criar incentivos para que estas burocracias se tornassem mais *accountable*.

Por tudo que foi dito até então e demonstrado em Manin, Przeworski e Stokes (1997, 1999), Maravall (1997 apud PATRÍCIO, 2001) e Ferejohn (1986), entre outros, o fundamento da versão minimalista da democracia, ou seja, as eleições, apesar de serem fundamentais para consentir, são mecanismos fracos de *accountability*, pois a assimetria de informação existente entre governantes e governados permite que os governantes extraiam benefícios de sua delegação, o que acaba por tornar necessários mecanismos adicionais de prestação de contas – tais como os controles do Legislativo e do Judiciário. As burocracias, nesse cenário, acabam se aproveitando de sua posição monopolista em relação aos cidadãos, podendo agir de forma arbitrária e pouco transparente. E os controles do Legislativo, “racionalmente concentrados na modalidade [do tipo] ‘alarme de incêndio’” (PATRÍCIO, 2001), não são garantias seguras para que se limite de maneira efetiva o poder dos burocratas, de onde se pode derivar uma deficiência de *accountability*.

Estabelecemos, portanto, a importância da prestação de contas nas democracias representativas para o bom funcionamento institucional, sendo dedutivamente esperado que, quanto mais contas forem prestadas, maior a transparência e menor a possibilidade de corrupção nos órgãos governamentais. Mas qual seria a relação entre prestação de contas e corrupção relacionados ao desenho institucional? É sobre esta questão que vamos agora nos debruçar.

#### **4 Prestação de contas, controle da corrupção e reformas**

A *accountability* pública é necessária para o controle da corrupção. Tanto autocracias quanto democracias podem ser profundamente corruptas, assim como também podem ser *accountable* de diferentes

maneiras. As eleições podem constranger os políticos, mas, como vimos, esta ferramenta pode ser imperfeita. A *accountability* pública é possível mesmo em países sem eleições ou com um partido dominante que sempre as vence. Esses constrangimentos podem ser mais dificilmente aceitos por autocratas do que por funcionários públicos eleitos; porém, mesmo funcionários públicos de democracias resistem a reformas que os exponham a críticas e ao escrutínio público. A corrupção pode ser limitada tanto por estruturas governamentais internas quanto por organizações que constriam condutas ilegais e descumprimentos do dever por parte de funcionários públicos e por pressões externas vindas do público.

Limites ao poder dos políticos e das instituições políticas, combinadas com um monitoramento independente em conjunto com a aplicação de sanções, podem ser potentes estratégias anticorrupção. Um judiciário independente, incluindo um sistema de julgamento de ações independente, também pode limitar o poder de líderes políticos. Mas a fragmentação do poder político não é necessariamente efetiva na prevenção da corrupção. Sob as mesmas condições, um sistema com múltiplos pontos de veto está particularmente sujeito a influências inadequadas, e um sistema federal pode simplesmente dar a líderes políticos nacionais e locais dinheiro extra para que eles enriqueçam às custas de despesas públicas. Fontes independentes de poder judicial e acusatório são menos problemáticas, desde que estas instituições sejam obviamente livres de corrupção e patronagem. A independência é uma condição necessária para o controle da corrupção, mas ela não é uma condição suficiente.

A delegação à implementação de políticas do Legislativo para o Executivo também é uma maneira desejável de se limitar a corrupção (política). Entretanto, delegado poder ao Executivo, a falta de *accountability* deste último, quando se tem centralizados os poderes regulatórios, pode facilitar a corrupção, o que dá ao Executivo uma vasta capacidade de arbítrio.

O que foi dito até aqui sugere que reformas administrativas da lei devem ser parte de qualquer estratégia anticorrupção. As condições que determinam a feitura de uma regra para as agências executivas deveriam ser examinadas para assegurar um nível de participação e transparência adequados. Os atores necessitam, portanto, dispor de canais judiciais facilitados, caso o governo não siga os procedimentos de maneira adequada ou aja simplesmente de maneira ilegal. Logo, um dos objetivos

de uma reforma anticorrupção deve ser tornar as atividades corruptas mais difíceis de se esconder. Procedimentos de revisão no intuito de se alcançar uma boa política substantiva e uma *accountability* democrática também podem indiretamente combater a corrupção.

Muitos países já têm estatutos anticorrupção exemplares, mas que são irrelevantes no mundo real (SINGH, 1997; ONU, 1990). Mesmo se os promotores de um país estiverem ativamente engajados em punir a corrupção, isto significará pouco, a menos que o país tenha um sistema judiciário honesto. Na ausência de tais instituições básicas, corpos especializados em focar a corrupção são necessários. Rose-Ackerman (1999) usa o caso *Fletcher versus Peck* como sinal de que o estabelecimento de um sistema judiciário independente não é suficiente nos locais onde a corrupção é um lugar comum. Reformas mais profundas no sistema político se fazem necessárias. A independência do judiciário, entretanto, parece ser um valioso conceito.

A reforma judiciária é politicamente difícil. Embora *surveys* com cidadãos sugiram insatisfação com o sistema judiciário em muitos países, é improvável que os próprios juízes estejam tão insatisfeitos. Eles podem apoiar programas de aumento de salários e que melhorem as condições de trabalho, mas desde que estas melhorias não estejam acompanhadas de revisões rigorosas de suas *performances*. O Executivo também pode bloquear a reforma do judiciário se as cortes estiverem cheias de nomeações patronais.

É comum promotores ignorarem a corrupção e focarem seu trabalho em temas menos sensíveis à política. Uma resposta a este tipo de comportamento é a criação de comissões anticorrupção independentes ou mesmo a presença de inspetores gerais que se reportem somente ao chefe do executivo ou ao parlamento. Os casos mais conhecidos e os melhores exemplos são demonstrados por Hong-Kong e Cingapura, ambas cidades-estado e antigas colônias britânicas. Nos dois casos, o tempo dedicado ao combate da corrupção, conjuntamente com comissões de alto escalão, dão crédito à execução da lei através de agências independentes, operando sob um forte estatuto e sob a reforma do serviço público.

As agências anticorrupção são uma popular proposta de reforma advinda de países em desenvolvimento. Além dos dois países mencionados, outros países, como a Malásia, Botsuana, Maláui e o estado australiano

de New South Wales têm instituições similares (SKIDMORE, 1996). Mesmo assim, a Comissão Independente contra a Corrupção (ICAC) de Hong-Kong apresenta aspectos problemáticos.

Um problema em potencial são as reformas ficarem em segundo plano. Por exemplo, o processo de obtenção de uma carteira de motorista em Hong-Kong havia se tornado muito longo e complicado. A ICAC descobriu então que propinas estavam sendo pagas para que as carteiras fossem obtidas mais rapidamente. Ainda que a comissão em mandato tivesse incluído maneiras recomendáveis de reduzir os incentivos à corrupção no processo de obtenção de uma licença, o enfoque dado pela agência foi o de reforço às leis contra motoristas e funcionários públicos corruptos em detrimento de uma reforma na burocracia para que se aperfeiçoasse a emissão de licenças (SKIDMORE, 1996). Uma política anticorrupção não será muito útil se deixar em seu lugar leis restritivas e processos complicados que produzem incentivos ao uso de propina. Uma agência anticorrupção deve ser apenas parte de uma estratégia maior que inclua reformas fundamentais que complementem programas de reforço à legislação.

Os cidadãos podem ser importantes na vigilância e combate ao exercício arbitrário dos governos. Entretanto, essa vigilância e combate funcionam apenas se os governos disponibilizam informações sobre suas ações. Os cidadãos devem ter meios convenientes de apresentar suas reclamações e serem protegidos de represálias. Há dois caminhos básicos para a pressão pública: queixas coletivas que digam respeito a falhas gerais do governo, feitas por grupos de cidadãos, e objeções particulares de indivíduos contra o tratamento que autoridades públicas os dispensam. Tanto as queixas individuais ou coletivas podem ajudar a incentivar reformas na estrutura do governo.

Uma pré-condição para todo tipo de reivindicação é a informação. É fácil, entretanto, subestimar a importância de pôsteres, panfletos e videoteipes que dizem às pessoas o que elas devem esperar de funcionários públicos honestos e como elas podem reclamar. Em muitos casos, tais materiais informativos representam a primeira vez que cidadãos comuns ouvem falar dos direitos que têm contra a autoridade abusiva.

Complementar à informação básica sobre os funcionários públicos, os cidadãos precisam conhecer informações mais abrangentes. Os governos devem informá-lo sobre o que se passa com o orçamento, quais são as novas leis, regras e estatutos e quais são os procedimentos dos corpos

legislativos. Tais práticas já são rotineiras em países desenvolvidos, porém muitos países em desenvolvimento são bastante carentes de informações prestadas pelos governos.

Entretanto, governos que mantêm boas marcas e as tornam disponíveis ao público podem operar impunemente se ninguém se preocupa em analisar a informação disponível, ou se quem analisa tem medo de divulgar sua análise. Há três caminhos possíveis para a *accountability*. Se o objetivo é o de pressionar o governo para que ele aja no interesse público, tanto o papel da mídia quanto o de grupos organizados é importante. Se o objetivo é o da *accountability* que o governo deve prestar aos indivíduos, caminhos para reclamações individuais devem ser estabelecidos. Em todos os três casos – mídia, grupos e indivíduos –, há o problema do medo. Se funcionários públicos ou seus aliados no mundo privado intimidam e constroem aqueles que se manifestam livremente, as estruturas formais de *accountability* não terão muito sentido.

Já leis que facilitam o estabelecimento de associações privadas e corporações sem fins lucrativos colaboram na fiscalização e combate à corrupção. Essas leis facilitam a criação de grupos de vigilância do tipo *watch-dog*, como a Transparência Internacional. Estas organizações locais e internacionais cumprem uma gama de atividades que incluem a participação nos *Integrity Workshops* organizados com o apoio institucional do Instituto para o Desenvolvimento Econômico e realizados no Banco Mundial e em outras agências bilaterais de amparo e assistência. Estes *workshops* ocorreram na Tanzânia, Uganda, Maláui e Jordânia. Eles reúnem pessoas dos setores público e privado para discutirem problemas da corrupção. Um encontro realizado na Tanzânia, em 1995, produziu um acordo entre altos funcionários governamentais para que eles discriminassem seus bens e os de seus familiares e levou à criação da Comissão Presidencial de Inquérito contra a Corrupção (TANZÂNIA, 1996).

A luta contra a corrupção de alto escalão requer atenção nacional e que as organizações privadas pressionem os líderes para uma mudança de comportamento. Oposto a isto, a limitação à corrupção burocrática dos baixos escalões é sempre do interesse dos altos funcionários, que podem tentar convencer cidadãos comuns a se engajarem nesse esforço. Esse tipo de combate à corrupção pode ser feito sem que os cidadãos estejam organizados – bastando que os indivíduos possam exprimir suas reclamações facilmente e sem medo de represálias.

Por sua vez, a facilidade de se queixar formalmente apenas combate aquele tipo de corrupção que gera propina obtida por um serviço que deveria ser gratuito. Propinas que permitem atividades ilegais ou que amenizem uma regulação legal ou a quantidade de impostos são menos prováveis de serem reveladas por indivíduos privados e firmas, a menos que eles tenham sido presos e desejem diminuir sua punição. Contrariamente, se as demandas por propinas são uma condição para se obter um benefício legal, os indivíduos podem discordar do pagamento se eles puderem apelar para um tribunal honesto.

Algumas agências públicas criaram “hotlines” para reclamação direta dos cidadãos. Na Inglaterra, um vasto número de comunidades locais tem experimentado *hotlines* antifraude (REINO-UNIDO, *Audit Commission*, 1993). O Programa para Modernização da Administração Pública do governo mexicano criou um sistema parecido de *hotlines* para negócios assediados por fiscais (MÉXICO, Poder Executivo Federal, 1996). Este tipo de método pode ser bem-sucedido, mas apenas se as queixas puderem ser preservadas pelo anonimato e se os queixosos não tiverem medo de represálias. Se os números das linhas não estão amplamente disponíveis para as pessoas nas áreas rurais ou nas áreas urbanas pobres, outros métodos de coleta de reclamações têm de ser considerados. As *hotlines* têm de ser mais do que simbólicas. Funcionários públicos – tais como *ombudsmen*, agentes de controle de determinadas unidades ou agentes de execução da lei – têm de acompanhar de perto e de maneira transparente os processos de queixas. Ao mesmo tempo, se elas se referem a indivíduos, o acusado deve ter o direito de se defender contra acusações falsas de um modo digno de crédito. Caso contrário, campanhas anticorrupção podem se degenerar em “vendetas” pessoais com pessoas requisitando o Estado para operarem suas rixas.

## 5 Conclusão

Mostramos, portanto, que, para que se gere um sistema de prestação de contas eficiente e para que a corrupção possa ser controlada indiretamente através da imposição de limites ao poder político, duas estratégias são possíveis. A primeira são estruturas de governo que criam pontos de veto e fontes independentes de poder político, administrativo e judicial. Elas limitam a corrupção, tornando-a menos vantajosa tanto

para funcionários públicos quanto para os corruptores. A segunda dá a população e grupos (de interesse, de pressão) maneiras de se queixar formalmente do governo e dos serviços ruins que lhes são prestados. O governo fornece informação sobre suas ações na mídia, o público pode reclamar, e organizações privadas (como as ONGs) e os próprios indivíduos criam pressão e demandas por prestação das contas públicas. O primeiro tipo de estratégia anticorrupção é mais compatível com as estruturas democráticas dos governos. Já o segundo tipo deixa o governo mais vulnerável ao descontentamento popular. Consequentemente, muitos regimes, incluindo aí até “democracias nominais”, podem enxergar tais políticas com preocupação e desconfiança. Podemos concluir que estratégias são, todavia, métodos importantes de minar a capacidade de os atores corromperem e serem corrompidos.

## THE ACCOUNTABILITY IN THE DEMOCRATIC REGIMES

**Abstract:** The paper tackles the relation between corruption and accountability. It displays that the more accountable a govern is the easier to the electors identify the government’s efficiency what makes an electoral punishment more likely. I show that the reliability of the political class depends on the mechanisms that guarantee freedom. A question that is consequent is whether vertical accountability (the elections) is efficient. The answer is that elections are useful to consent but not to punish the politicians. Hence elections are an accountability weak mechanism.

**Keywords:** Corruption. Accountability. Oversight.

## REFERÊNCIAS

BANKS, Jeffrey; SUNDARAM, Rangaranjan. Optimal retention in agency problems. *Mimeo*. California Institute of Technology, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Democracy and dictatorship: the nature and limit of state power*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam. Democracia, eleições e responsabilidade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 35, 1997.

\_\_\_\_\_. Democracy, elections and accountability for economics outcomes. In: MANIN, Bernard; PRZEWORKSKI, Adam; STOKES, Susan (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

FEREJOHN, John. Incumbent performance and electoral control. *Public Choice*, v. 50, n. 1, 1986.

HARDIN, Russell. Trusting persons, trusting institutions. In: ZECKHAUSER, Richard (Org.). *Strategy and choice*. Massachusetts: MIT Press, 1991.

\_\_\_\_\_. Trust in government. In: BRAITHWAITE, Valerie; LEVI, Margaret (Org.). *Trust and governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

LAVER, Michael; SHEPLSE, Kenneth. Government accountability in parliamentary democracy. In: MANIN, Bernard; PRZEWORKSKI, Adam; STOKES, Susan (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MANIN, Bernard; PRZEWORKSKI, Adam; STOKES, Susan. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. Elections and representation. *Draft*, New York University, 1997.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MCCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, 1984.

MÉXICO. Poder executivo. *Program for the modernization of Public Administration 1995-2000*. Cidade do México, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Department of Technical Cooperation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. *Corruption in Government: Report of an Interregional Seminar*, The Hague, The Netherlands, 11-15 December, 1989. Nova York, 1990.

PATRÍCIO, Inês. *Segredo, lei e credibilidade: a prestação de contas do Banco Central do Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

PETTIT, Philip. *Republicanism: a theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PITKIN, Hannah. *The concept of representation*. Berkeley: The University of California Press, 1967.

PUTNAM, Robert. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1993.

REINO-UNIDO, Audit Commission. *Protecting the public purse: probity in the public sector: Combating Fraud and Corruption in Local Government*. Londres, 1993.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, socialism and society*. Nova York: Harper, 1942.

SINGH, Gurharpal. Understanding political corruption in contemporary Indian politics. *Political Studies*, v. 45, 1997.

SKIDMORE, Max. Promise and peril in combating corruption: Hong-Kong's ICAC. *Annals of the American of Political Science and Sociology*, 547, 1996.

TANZÂNIA. Comissão Presidencial de Inquérito contra a Corrupção. *Report of the Commission on Corruption – Volume 1*. Dar Es Salaam, 1996.