

HORIZONTES DAS CIÊNCIAS SOCIAIS NO BRASIL

Ciência Política

Coordenador geral: *Carlos Benedito Martins*
Coordenador de área: *Renato Lessa*

ANPOCS
Associação Nacional de
Pós-Graduação e Pesquisa
em Ciências Sociais

INSTITUTO
CH
CIÊNCIA HOJE


discurso editorial


BARCAROLLA

SCHMITT, Rogério. Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos Cebrap*, n. 54, p. 127-146, 1999.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Difel, 1973.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

THIES, Michael F. On the primacy of party government: why legislative parties can survive party decline in the electorate. In: WATTENBERG, Martin P.; RUSSELL, J. Dalton (Ed.). *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2000. p. 238-257.

VEIGA, Luciana Fernandes. Mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. *Opinião Pública*, v. 13, n. 2, p. 340-365, 2007.

Instituições Políticas e Controles Democráticos: O Paradoxal Exercício Simultâneo do Poder e de sua Contenção

Bruno P. W. Reis e Rogério B. Arantes*

Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos. Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisso: é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados e em seguida obrigá-lo a controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias.

(Os artigos federalistas, 1787-1788)

Introdução

Imaginemos, por um momento, um mundo incapaz de organizar-se politicamente. Nenhum poder político se exerce, e esse mundo não é mais do que uma coleção de pessoas dispersas. Nenhum laço as une, nenhum valor se compartilha (ou se sabe compartilhar). São todos perfeitos estranhos. Cada pessoa se apresenta às outras sobretudo como problema: ameaça física ou inconveniente momentâneo, elas são apenas estorvo, já que nenhum propósito comum se manifesta para orientar as relações. Cada pessoa

* Bruno P. W. Reis é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisador do CNPq. Rogério B. Arantes é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do CNPq. Os autores agradecem a Renato Lessa tanto pelo convite – sem o qual este texto não teria sido escrito – quanto pelos comentários e sugestões, que melhoraram sensivelmente o trabalho.

é um microcosmo autoencerrado, em busca de seus próprios fins. E elas simplesmente se chocam ou se entrecruzam ao sabor do acaso, atrapalhando-se mutuamente. Nenhum objetivo coletivo será alcançado, sequer será percebido. E, na imprevisibilidade intrínseca dos respectivos fins, habita o terror que cada um inspira aos demais, como ameaça física potencial que induzirá e justificará a eventual antecipação violenta por todos.

Agora imaginemos o contrário. Um mundo que é puro poder político, que ali se exerce com adesão incontestada e automática. Nenhuma contenção do exercício do poder é possível – sequer desejada. Todas as determinações são recebidas pela população com a naturalidade de quem educou seu espírito na obediência automática e na presunção da infalibilidade da fonte do poder político. Não há prejudicados pelas decisões (ou beneficiários delas) porque, a rigor, não há vontades individuais a serem beneficiadas ou contrariadas. Ninguém faz, jamais, qualquer coisa que não lhe tenha sido ordenada. E jamais deixa de fazer o que lhe foi ordenado, tal qual lhe foi ordenado. Todos concordam em tudo, e a humanidade se curva, agradecida, perante o poder político.

É claro que nenhum desses mundos é o planeta que habitamos. Pelo menos, nenhuma formação social específica chegou a incorporar plenamente os traços de qualquer desses arquétipos, e podemos dizer com segurança que nenhuma sociedade futura tampouco o fará. No entanto, eles ilustram de forma eloquente temores antípodos, problemas opostos que compõem de modo recorrente o repertório de nossos pesadelos. De um lado o pesadelo da falta de governo, classicamente plasmado há 360 anos no *Leviatã*, de Thomas Hobbes (1979 [1651]), onde o mundo não é senão “matéria e movimento” e o experimento mental da ausência de qualquer vestígio de sociabilidade num estado natural pré-político faz do mundo, ali, o palco de uma guerra paranoica “de todos contra todos”; onde o homem é o “lobo do homem” e a necessidade de autoconservação o obriga a buscar, “pela força ou pela astúcia, subjugar as pessoas de todos os homens que puder”. Uma vida assim torna-se “solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta” e é ocupada por um “desejo incansável por poder e mais poder” que cessa apenas com a morte.

Do outro lado o irônico pesadelo do governo perfeito, que ainda encontra sua melhor expressão na caracterização que Platão (1987) faz da justiça na *República*, mediante a descrição da cidade perfeita, governada pelo rei-filósofo, o governante perfeito, conhecedor perfeito daquilo que é bom,

daquilo que é belo e daquilo que é verdadeiro. Administrador infalível da justiça numa cidade consequentemente perfeita, elevada assim a emblema puro da própria ideia de justiça, onde cada um conhece seu dever, cumpre-o com denodo impecável e alegra-se por fazê-lo. A cidade que “canta em uníssono”, agradecidamente submissa.

Longe de fazer justiça à longa tradição da teoria política sobre o controle do exercício do poder, esses pesadelos mutuamente antitéticos servem aqui apenas para ilustrar por extremos o problema de otimização envolvido. Trata-se de controlar o poder, mas sem impedir que ele seja exercido de maneira eficaz na implementação de decisões coletivas que se estabeleçam como tal por procedimento reconhecido como legítimo. De viabilizar o seu exercício, mas sempre dotando a população a ele submetida dos instrumentos de contenção necessários à livre persecução de objetivos parciais ou individuais autônomos – com a incorporação da inevitável dose de conflito ou de disputa aí contemplada. Nessa perspectiva, o problema geral do controle do exercício do poder foi formulado de maneira explícita na tradição clássica pelos *Artigos federalistas* (Madison, Hamilton e Jay, 1993) da forma contemplada na epígrafe deste trabalho, e situa-se no âmago de toda reflexão sistemática sobre a política. Ele irá se manifestar sob variadas formas em diferentes objetos empíricos, mas o problema analítico do exame das possibilidades de realização simultânea dos paradoxais imperativos de contenção e eficácia do poder político está presente, ainda que implicitamente, em todos os temas que habitam o estudo da política (Reis, 1984).

Este é, portanto, um tema teórico, que subjaz a toda investigação empírica da política. Mas é um tema de *teoria empírica*, de corte sociológico, e que não comporta solução *in abstractu*, de natureza estritamente normativa ou doutrinária. Isto pode ser bem ilustrado pelo percurso analítico da obra de Robert Dahl. Tendo explicitado – no plano formal em que se desdobra a exposição em *Um prefácio à teoria democrática* (1989 [1956]) – os paradoxos em que se enreda o esforço de uma solução estritamente institucional para o problema da tirania (ou, em nossos termos, para o problema dos controles democráticos contra o abuso do poder político), Dahl demonstra de modo suficiente que nenhum desenho institucional pode assegurar, *per se*, seja o exercício eficaz do poder, seja a sua contenção bem-sucedida. Fundamentado nesta conclusão, ele passou os anos seguintes procurando radicar na estrutura da sociedade as condições para um exercício estavelmente democrático do poder político.

Este é o argumento subjacente à ideia da *Poliarquia* (Dahl, 1997 [1971]). Até etimologicamente, a palavra pretende exprimir a importância da existência de múltiplos focos de poder (também econômico) no interior da sociedade, como condição necessária à constituição de anteparos eficazes contra a tirania. Sociedades industriais modernas, de economia diversificada, favoreceriam uma democratização relativa do exercício do poder político pela própria multiplicação dos interesses relevantes – e pela dificuldade crescente de vedar completamente seu acesso ao poder, assim como de articular todos eles no interior de uma coalizão estável por tempo suficientemente longo para acomodar-se numa oligarquia de natureza adscritícia, estamentalmente distinta do restante da sociedade. Na fórmula então consagrada, Dahl estabeleceu que a emergência de uma ordem política descentralizada, poliárquica, dependeria da instalação de um “sistema de segurança mútua” no qual os “custos de repressão” do governo em relação à oposição elevar-se-iam acima dos “custos de tolerância”, favorecendo o pluralismo e a democracia política. Embora Dahl nunca tenha desenvolvido uma teoria positiva da transição democrática, a viabilização estável de regimes políticos poliárquicos dependerá, em seu enquadramento, da combinação adequada de instituições políticas com certas condições socioeconômicas.

Contudo, a rigor, estudar instituições é *sempre*, em última análise, estudar a articulação entre elas e o seu contexto, já que o que as instituições fazem é plasmar em rotinas formais, sistemáticas, orientações ou propósitos valorativos culturalmente vigentes e mais ou menos disseminados na sociedade. Isso é algo explícito, por exemplo, em Parsons (1965, p. 34), que atribui às instituições precisamente a função de integrar “sistemas sociais” (sistemas organizados de interação entre indivíduos) e “sistemas culturais” (voltados para a criação e a manutenção de modelos culturais transmitidos não por hereditariedade, mas, diferentemente do campo da biologia geral, por aprendizagem), cimentando uma esfera à outra pela organização e pela rotinização da interação entre indivíduos, num processo normativamente orientado por modelos culturais disseminados na população. Cabe observar que, sob esse enquadramento, as instituições situam-se, de saída, na interconexão entre valores, normas, ideias, de um lado, e hábitos, costumes, rotinas e automatismos, de outro. A institucionalização pode ser considerada “bem-sucedida” quando acopla de maneira eficaz ambos os planos, e tanto mais quanto mais essa acoplagem se “naturaliza” e rotiniza – eventualmente a ponto de tornar imperceptível a distinção entre os dois planos. No enorme conjunto das instituições – segue o argumento –, o subsistema po-

lítico se identifica especificamente com aquelas de conteúdo impositivo (ou coercitivo) para o conjunto dos membros do sistema. Dessa forma, o problema da institucionalização se identifica com o problema da disseminação e da conservação de valores e, logo, de procedimentos, de maneira a gerar e reproduzir sistemas organizados de interação entre indivíduos que respeitem os modelos culturais vigentes e ao mesmo tempo sejam capazes de se adaptar à permanente atividade de transformação desses mesmos modelos.

Essa atividade de transformação se manifesta, intuitivamente, de maneira que poderíamos dizer exógena em relação ao aparato institucional, pela simples passagem do tempo e pelo acúmulo de “choques externos” que transformam inexoravelmente o contexto em que as instituições operam. Mas ela se dá também, de maneira talvez menos evidente, por mecanismos *endógenos* à própria operação das instituições. A principal razão disso é a fatal apropriação estratégica dos procedimentos vigentes por atores interessados, sobretudo os seus beneficiários iniciais. Se por um lado é verdade, como ressaltou Huntington (1975 [1968]), que a institucionalização envolve adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão organizacionais, favorecidas por sua longevidade, por outro lado a mesma rotinização aí implicada, e que favorece a estabilidade e a inamovibilidade das instituições, favorece também a apropriação de recursos institucionais por grupos específicos de elites políticas, que tratarão continuamente de erguer barreiras ao acesso de novos grupos a esses recursos. Isso induzirá a certo esclerosamento das instituições em sua capacidade de reproduzir e materializar conteúdos simbólicos e valorativos efetivamente correntes na sociedade. Ambos os processos – tanto o exógeno quanto o endógeno – interdita a possibilidade de soluções institucionais “definitivas” para problemas de controle do exercício do poder. A análise institucional é sempre uma análise sobre a adequação de procedimentos a propósitos específicos, sob circunstâncias dadas.

Assim compreendidas, as instituições políticas são o desaguadouro inevitável de toda discussão sobre controles do poder político. Onde quer que residam esses controles (seja externamente, na sociedade, seja internamente, no próprio aparato estatal), sua viabilização dependerá da montagem bem-sucedida dos canais e dos instrumentos pelos quais esse controle será exercido. Em poucas palavras, quaisquer controles democráticos somente virão a ter lugar em instituições políticas porventura existentes. Com essa afirmação, não pretendemos, absolutamente, tomar posição num debate entre “institucionalismo” e “culturalismo” (ou algum tipo de “estruturalismo” soci-

oeconômico), que com frequência preside discussões teóricas em Ciência Política, mas que perde de vista o ponto mais relevante aqui. Instituições, políticas ou não, não pairam no ar. Não produzem rotinas sociais por si, mas obedecem a propósitos e valores que as justificam e fundamentam – e que lhes são, necessariamente, externos. Antes de tudo, instituições resultam de tentativas mais ou menos deliberadas de, como vimos, acoplar rotinas a valores sociais ou objetivos coletivamente buscados – mesmo quando produzem efeitos não antecipados, eventualmente contrários a esses valores ou objetivos. Assim, o controle do exercício do poder político, mesmo sob a mais democrática, participativa e igualitária das culturas, exigirá a rotinização institucional de um conjunto de procedimentos eficazes de controle. Reciprocamente, um aparato institucional relativamente bem-sucedido no controle do despotismo e do arbítrio sob determinado contexto cultural (ou seja, sob a vigência do compartilhamento relativo de determinado repertório de valores, costumes e ideais políticos específicos, fora dos quais se caracterizará o despotismo) poderá fracassar miseravelmente em outro tempo ou lugar. É a essa acoplagem que nos referimos quando falamos no controle (democrático ou não) do exercício do poder político: do nexos entre os conteúdos normativos (valores, propósitos) relativamente compartilhados pelos habitantes de uma coletividade, de um lado, e sua rotinização legal, mais ou menos imposta, formalizada, no âmbito das instituições políticas, do outro. Nesse enquadramento, escolher um “lado” para saber se instituições importam ou se a cultura importa significa apenas deixar de formular o problema em sua dimensão sociológica mais fundamental.

Portanto, ao nos debruçarmos sobre as instituições políticas no âmbito de uma inquirição sobre os controles democráticos, tomamos simplesmente as instituições como alavancas privilegiadas do esforço de controle do poder, dados determinados parâmetros culturais e/ou socioeconômicos. Dessa forma, o estudo dos controles convida à conjugação de perspectivas, e deve evitar a reificação de diferentes enquadramentos possíveis pela cristalização de abordagens artificialmente rivais, numa demarcação de territórios teórico-metodológicos que, a partir de certo ponto, tende a mostrar-se contraproducente, seja na análise das instituições, seja no exame e na discussão

do efeito de conteúdos valorativos mais ou menos disseminados no âmbito da coletividade política.

A diversidade da cena dos controles democráticos no Brasil

A temática do controle do poder mostrou-se central no processo de construção institucional das numerosas democracias que se formaram ao longo das últimas três décadas. As experiências autoritárias anteriores legaram duro aprendizado dos malefícios do poder concentrado e irresponsável, e os protagonistas das transições enfrentaram a difícil tarefa de submetê-lo novamente aos princípios da contestação pública e do exercício limitado pelos marcos do direito.

No Brasil, o processo de democratização foi influenciado por uma variedade de tendências, das mais liberais às mais participacionistas e igualitárias. Essas múltiplas influências alcançaram espaço no novo marco constitucional de 1988 – e até por isso logramos um arranjo político-institucional tão complexo.¹

As principais características do modelo constitucional de 1988 são bastante conhecidas. No plano da participação, ampliamos o *demos* eleitoral e as hipóteses de intervenção direta da população em assuntos públicos por meio de conselhos de políticas públicas, referendos e outros mecanismos consultivos e deliberativos. No plano da organização do Estado e do governo representativo, reequilibramos a tripartição de poderes, mantivemos e descentralizamos o federalismo, reiteramos regras de competição política e partidária bastante favoráveis ao pluralismo. Associadas a essas dimensões estruturais da *polity*, completamos nosso sistema consensual (no sentido de Lijphart, 2003) com instituições correlatas, tais como o bicameralismo simétrico, a revisão judicial e uma constituição extensa e detalhada. Por fim, mas não menos importante, nossa sofisticada engenharia institucional nos legou uma razoável teia de controles (“*web of accountability institutions*”, cf. Mainwaring e Welna, 2003), formada por instituições como o Judiciário, o

¹ Bons apanhados das principais inovações institucionais de 1988 e de seus efeitos em vinte anos de vigência do novo texto podem ser encontrados em Oliven, Ridenti e Brandão (2008) e Carvalho, Araujo e Simões (2009).

Ministério Público, os tribunais de contas, as ouvidorias, os órgãos de controle interno da burocracia pública etc.

Na realidade política pós-1988, a questão do controle do poder político assumiu diversas formas, as quais, tecnicamente, ultrapassam o conceito de “*accountability*”. Este, como sabemos, diz respeito a mecanismos de responsabilização da classe política dotados de alguma efetividade, capazes de induzir bom comportamento *ex ante* (como no caso das eleições futuras que constroem a atuação presente dos detentores de mandatos) ou de exigir prestação de contas e provocar punição *ex post* (como no caso de mecanismos políticos, administrativos e judiciais do tipo horizontal, nos termos formulados por O’Donnell em 1999, em artigo seminal, no qual propôs a distinção entre “*accountability* vertical” e “*accountability* horizontal”).

No Brasil, outros institutos e processos vieram se juntar a estes convencionais, cerrando fileiras em torno da mesma ideia de controle do poder político. Referimo-nos aqui especialmente à descentralização (com redesenho da federação) e às formas de participação direta (como se procurou materializar em conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos etc.), à valorização da sociedade civil (entre outras maneiras, por meio da abertura da gestão de bens e serviços públicos a organizações não governamentais), à regulação e à fiscalização de atividades econômicas setoriais (por agências reguladoras). As duas primeiras – descentralização e participação – remontam ao empreendimento constitucional de 1988. As duas últimas – sociedade civil e regulação – também deitam raízes em 1988, mas ganharam novo impulso e especificidade sob a égide da reforma do Estado, na década de 1990. À luz do que conhecemos do funcionamento das democracias, descentralização, participação direta, criação de oportunidades institucionais para a sociedade civil e regulação não são inovações destinadas necessariamente ao controle do poder, mas antes à sua partilha, por vezes implicando habilitação e autorização (no sentido *bobbesiano*) de novos atores políticos, sobre os quais pesará o mesmo paradoxo do exercício eficaz e da contenção do poder que receberam. Seja como for, talvez por conta da hipertrofia do Estado brasileiro, todas essas novas formas foram recepcionadas pelos analistas como fazendo parte de um mesmo esforço – o controle do poder político –, mesmo que tecnicamente falassem os limites convencionais da *accountability*.

Passados vinte anos da reinauguração constitucional brasileira, a anedota de que a falta de tradução literal para o termo *accountability* seria decorrente da ausência de sua prática efetiva em terras tropicais não faz mais sentido,

assim como a formulação de O’Donnell (1999) de que seu interesse pela “*accountability* horizontal” decorria de sua ausência nas novas democracias. O fato é que a criação e o subsequente fortalecimento de uma diversidade de mecanismos e arranjos institucionais de controle do poder político mudaram sensivelmente a cena democrática brasileira, e isto tem desafiado a própria Ciência Política a flexibilizar seu repertório conceitual e a ampliar a sua agenda de pesquisa.

Com efeito, a cena brasileira dos controles democráticos tem recebido a atenção de uma vasta rede de pesquisadores interessados na investigação empírica e no aperfeiçoamento conceitual do termo *accountability*. No âmbito da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), o tema vem recebendo atenção sistemática desde 2001,² e o conjunto dos trabalhos ali apresentados pode nos dar uma boa ideia de como estes desafios têm sido enfrentados por parte significativa da comunidade acadêmica.

Tabela 1. Controles Democráticos na Anpocs (2001-2009)

<i>Encontro Anpocs</i>	<i>Subtema</i>	<i>Trabalhos apresentados</i>	<i>Diversidade institucional de autores*</i>
2001 (ST)	Responsabilidade pública	6	0,83
2002-2003 (GT)	Cidadania	23	0,65
2004 (ST)	Qualidade da democracia	12	0,91
2005-2006 (GT)	Poder político	29	0,62
2007 (ST)	Controvérsias conceituais da democracia	17	0,88
2008-2009 (GT)	Instituições políticas	34	0,67
Total		121	0,76

* Razão inversa entre o número de trabalhos apresentados e o número de instituições representadas por seus autores. GT = Grupo de Trabalho; ST = Seminário Temático. Para os encontros de 2001 a 2005, contabilizamos apenas os trabalhos apresentados nas sessões principais. De 2006 a 2009, integram a tabela também os trabalhos apresentados na forma de painéis. Para maiores informações sobre regras e definições nos encontros da Associação, ver www.anpocs.org.br.

Fonte: tabela elaborada pelos autores.

² O GT Controles Democráticos, da Anpocs, remonta ao ST organizado por Alzira Abreu (FGV-RJ) em 2001. Na sequência deste, Cláudio Gonçalves Couto (então na PUC-SP) e Fernando Lattman-Weltman (FGV-RJ) coordenaram o GT Controles Democráticos e Cidadania, em 2002 e 2003. No biênio 2005-2006, Bruno Reis (UFMG), Fernando Abrucio (FGV-SP) e Lattman-Weltman coordenaram o GT Poder Político e Controles Democráticos. Entre 2008 e 2009, o GT intitulou-se Controles Democráticos e Instituições Políticas e esteve sob a coordenação dos autores do presente artigo. Entre uma edição

Como se vê na Tabela 1, a noção de “controles democráticos” tem operado ao longo destes anos como uma espécie de “*overarching concept*” (Collier e Levitsky, 1997), abrigando subtemas e problemas específicos, relativos ao debate teórico e ao funcionamento empírico das instituições e das relações de controle (a Tabela 1 traz ainda o número de trabalhos apresentados e a diversidade de filiação institucional de seus autores). Especialmente no formato de GT (Grupo de Trabalho), quando o funcionamento se estendeu por dois anos consecutivos, o endereçamento da questão maior seguiu uma sequência peculiar: da “cidadania” às “instituições políticas”, passando pela questão do “poder político”. Intercalados a estas três edições de GT, o coletivo dedicado a controles democráticos realizou dois “freios de arrumação”, na forma de Seminários Temáticos (STs): o primeiro para discutir a “qualidade da democracia” e o segundo para enfrentar as “controvérsias conceituais da democracia”.³

Não cabe nos limites deste texto remontar detalhadamente a evolução teórica e de estudos empíricos que caracterizou essa sequência de encontros, mas alguns pontos principais merecem destaque. Em 2002-2003, a vinculação da questão dos controles democráticos ao tema da cidadania evidenciou o problema dos mecanismos de incorporação e de capacitação ao controle (*empowerment*), abertos à população em regimes democráticos. De fato, naquela edição, diversas dimensões da participação política foram examinadas, ao lado de aspectos tecnicamente mais próximos da *accountability*, tais como o papel de controle desempenhado por instituições judiciais, funções e questões de autonomia de bancos centrais e de agências reguladoras, entre outros. A presença na agenda de debates de 2002-2003 de temas e pro-

e outra desses GTs, dois STs propiciaram a continuidade e a renovação do grupo: Qualidade da Democracia, em 2004 (sob a coordenação de Couto e Lattman-Weltman), e Controvérsias Conceituais da Democracia Contemporânea: Teoria e Empíria, em 2007 (igualmente sob nossa coordenação, com o auxílio de Paulo D’Ávila, da PUC-RJ). Aproveitamos esta nota para reconhecer que dividimos com estes colegas (entre outros, que, embora não tenham sido alçados à coordenação, são assíduos frequentadores do GT) boa parte das reflexões desenvolvidas aqui, embora a responsabilidade pelo que está no papel seja inteiramente nossa.

³ A duração bialenal dos GTs e a edição limitada a um ano dos STs são regras da Anpocs. Isso explica por que na Tabela 1 o número de trabalhos apresentados em GTs é maior do que o número de trabalhos apresentados em STs. Apesar de os STs serem pensados como intervalos destinados a evitar a ossificação à qual estariam sujeitos os GTs – se deixados à sorte do funcionamento contínuo –, muitos coletivos da Anpocs pesquisam a essa regra combinando inovação temática e continuidade do núcleo básico de pesquisadores reunidos sob o mesmo lábaro. Esse tem sido o nosso caso.

blemas como a estruturação do governo e as formas de controle do poder político, os limites e as possibilidades da democracia participativa e o papel das instituições numa economia de mercado, dava bem a medida da ampla latitude assumida pela questão da *accountability* entre os primeiros a se dedicarem ao tema de forma coletiva e sistemática.

Entretanto, não se pode afirmar que essa abordagem tenha sido uma peculiaridade brasileira. No volume organizado por Schedler, Diamond e Plattner (1999) sobre a questão da *accountability* em novas democracias, encontramos o mesmo tipo de preocupação e mais ou menos o mesmo elenco de problemas empíricos. Na introdução, os autores argumentam que, mesmo depois de duras batalhas para alcançar o regime democrático, as democracias recém-inauguradas não podiam “recostar, relaxar e gozar” sua nova condição. O maior paradoxo enfrentado pela coletânea – cuja primeira parte é toda dedicada ao debate conceitual da *accountability*, em geral, e da versão “horizontal” difundida por O’Donnell, em particular – foi reconhecer que os novos regimes democráticos estavam às voltas com velhos fantasmas, tais como violações dos direitos humanos, corrupção, clientelismo, patrimonialismo e exercício arbitrário do poder (Schedler, Diamond e Plattner, 1999). Tais problemas deitavam raízes no Estado, para além (ou aquém) do regime político, e era esta realidade política mais antiga e mais profunda – o Estado – que o debate sobre *accountability* deveria enfrentar.

Da mesma forma, os primeiros anos de funcionamento do GT Controles Democráticos foram marcados por iguais tentativas de pensar velhos problemas relativos à dimensão estatal, à luz do novo ambiente democrático. É certo que, ao colocar em questão a “cidadania”, a agenda inicial sinalizava as promessas não cumpridas da transição democrática, especialmente a de levar o Estado a operar sob o signo do regime democrático. Naquele contexto, o conceito de “controles democráticos” abrigou reflexões em torno das iniciativas de fortalecimento da sociedade civil e de submissão do exercício do poder político aos princípios da transparência, da *accountability* e da responsividade. Nessa perspectiva, há de se convir, o leque de problemas empíricos seria necessariamente amplo e ultrapassaria, como de fato ultrapassou, os limites convencionais do conceito de *accountability*. É bom destacar ainda que o caso brasileiro talvez se tenha diferenciado pela sobreposição desses velhos problemas àqueles acrescidos pelas inovações institucionais levadas a cabo pela reforma do Estado nos anos 1990. Assim, no mesmo passo em que se discutia a ampliação da participação direta como

forma de controle democrático sobre um Estado historicamente arremido a esse princípio, incorporavam-se novidades tais como agências reguladoras e autonomia do Banco Central, entre outros exemplos.

Em 2004, o ST elegeu a perspectiva da “qualidade da democracia”, conectando-se, dessa maneira, ao debate sobre a natureza e a *performance* dos regimes pós-autoritários. No contexto latino-americano, o conceito de *accountability* passou a orientar boa parte das análises e reflexões críticas sobre a qualidade da democracia pós-autoritária. A sua alegada ausência nos novos regimes foi responsável, em grande medida, pela escalada de adjetivação da democracia entre nós. O'Donnell (1994) inaugurou essa tendência com o termo “*delegative democracy*”. Karl (1995) criticou o “eleitoralismo” da visão predominante sobre a democracia e apresentou a noção de “regimes híbridos”, nos quais eleições competitivas e a vigência de direitos civis e políticos conviveriam com práticas autoritárias remanescentes dos regimes anteriores. Diamond (1996, 2002) também apontou a insuficiência da visão eleitoralista e inaugurou uma série de trabalhos nos quais distingue “*electoral democracy*” de “*liberal democracy*” (esta última reuniria um conjunto de aspectos que os regimes existentes não teriam sido capazes de atender plenamente). Merkel e Croissant (2000) cunharam o termo “*defective democracy*” e seus subtipos não menos adjetivados “*excluding democracy*”, “*enclave democracy*” e “*non-liberal democracy*”, que servem para descrever regimes nos quais princípios fundamentais da democracia liberal não estão plenamente assegurados. Holston (2007) reuniu três expressões em uma só noção – “*civily disjunctive electoral democracy*” – para designar a expansão desigual e contraditória dos direitos de cidadania que, nesses novos regimes, convivem com violência, impunidade e injustiças. Em suma, guardadas as especificidades de cada contribuição, essa literatura orientou-se pelo objetivo comum de problematizar os resultados alcançados pela terceira onda de democratização e buscou afirmar suas teses na necessidade de retomarmos aspectos abandonados da teoria democrática (O'Donnell, 1999b). Um exemplo abrangente desta perspectiva normativa pode ser visto em Diamond e Morlino (2005), trabalho que reúne o conjunto de exigências de aperfeiçoamento da democracia que têm sido destacadas por essa literatura. Segundo estes autores, a institucionalização do regime democrático estaria na dependência de nada menos do que oito condições: “*rule of law*”, “*accountability vertical*”, “*responsiveness*”, “*freedom*”, igualdade, participação, competição e “*accountability horizontal*”.

Beneficiando-se desse debate, a edição do GT 2005-2006 trouxe para o centro das reflexões do grupo a questão do poder político. Na verdade, a experiência de análise e discussão dos diversos mecanismos de *accountability*, de participação e de controles democráticos ativou o interesse pelo paradoxo *madisoniano* da política, que foi exposto na primeira seção deste artigo: o exercício do poder e, ao mesmo tempo, a preocupação com o seu controle, especialmente em contextos de assimetria de recursos e de acesso desigual ao poder pelos atores sociais. Assim, o leque de objetos empíricos se ampliou significativamente e a agenda do GT passou a dispor de estudos sobre grupos de interesses, órgãos de combate à corrupção e de controle da probidade administrativa, conselhos municipais, organizações civis, até problemas mais amplos, que receberam tratamento mais teórico, tais como federalismo, controles políticos da burocracia em perspectiva comparada, constitucionalismo e democracia, entre outros. A essa altura, o complexo modelo constitucional de 1988 já contava com razoáveis tempo de funcionamento e experiência, e o sistema político conhecera uma alternância significativa no poder central – de FHC a Lula-. Os trabalhos de 2005-2006 refletiram esse misto de institucionalização de formas de *accountability* e a novidade da ascensão do principal partido de esquerda ao governo federal.

Considerando a expansão da agenda de temas e problemas decorrente da incorporação contínua de trabalhos empíricos e teóricos relativos a diferentes dimensões do funcionamento de regimes democráticos, 2007 foi um ano dedicado ao debate mais conceitual sobre esse campo de análise, no âmbito do ST Controvérsias Conceituais da Democracia Contemporânea: Teoria e Empíria. Este ST reuniu trabalhos dedicados à discussão de problemas teóricos, questões de método e de desenhos de investigação empírica relativos ao estudo do controle do poder político em regimes democráticos. Nesse aspecto, o grupo não deixava de acompanhar iniciativas que se processavam alhures há algum tempo, como a liderada por Mainwaring e Welna (2003) em torno da revisão do polissêmico conceito de *accountability* e do exame da interação entre novas e diversas agências de controle. O movimento seguinte, em 2008-2009, levou o grupo de pesquisadores ao desaguadouro inevitável de toda discussão sobre controles do exercício do poder: o tema das *instituições políticas*. Sem prejuízo da dimensão inevitavelmente sociológica de seu objeto, o grupo finalmente se apropriou do plano institucional, que sempre espreitou a sua agenda, como veremos melhor a seguir. Após o esforço de pesquisa realizado sobre tantas instituições, tratava-se de avaliar mais de perto o *quantum* de poder político elas são capazes de distribuir,

controlar e responsabilizar, sem descuidar dos contextos socioculturais e econômicos nos quais operam.

Identificadas essas linhas gerais da trajetória recente do estudo dos “controles democráticos”, elaboramos um mapeamento mais detalhado com base no exame dos 121 trabalhos apresentados, ao longo de quase uma década, nos encontros anuais da Anpocs. A partir dos títulos e resumos dos *papers* (em alguns casos, recorreremos à íntegra do artigo), atribuímos três palavras-chave a cada um deles, o que resultou em 363 observações.⁴ A fim de perseguir a maior diversidade possível nos trabalhos, deixamos de usar como palavras-chave as expressões próprias do *caput* do GT: “democracia”, “controles” e “*accountability*”. Afinal, todos os trabalhos estiveram direta ou indiretamente associados a estes conceitos. Fomos um pouco além, no intuito de evitar um resultado anódino de nossa classificação, e resistimos a usar as palavras “Estado”, “instituições” e “políticas públicas”. Referimo-nos, é verdade, a instituições específicas tais como “executivo”, “legislativo”, “judiciário” etc., bem como a políticas específicas, tais como “política externa”. Como estratégia geral, buscamos identificar os três pontos mais salientes do estudo apresentado em cada *paper*. Como tínhamos em mente obter um retrato da diversidade empírica que cerca o tema dos controles democráticos, deixamos em segundo plano os aspectos teóricos e normativos desenvolvidos nos trabalhos.

Em 363 observações possíveis, nosso mapeamento resultou em nada menos do que 158 palavras-chave. Este resultado confirma a tese da enorme diversidade de temas e problemas que vêm sendo endereçados ao *overarching concept* dos controles democráticos. A palavra-chave mais frequente no total das observações foi “participação”, mas com apenas 24 ocorrências ou 6,6% do total de 363 palavras-chave atribuídas. Embora não se devam extrair conclusões de um percentual tão modesto, o fato de “participação” encabeçar uma lista relativa a controles democráticos ilustra bem a maneira peculiar como ambos os temas vieram sendo articulados pela análise no Brasil pós-1988.

Após a atribuição de três palavras-chave a cada trabalho, buscamos reduzir a diversidade do que encontramos por meio da codificação do material em categorias de nível intermediário. Situadas entre o *overarching concept* e a dispersão empírica das 158 palavras-chave, essas categorias não foram produ-

⁴ Apenas três foram abandonadas, por falta de informação do respectivo *paper*, que foi inscrito, mas não levado ao encontro. Por isso, a Tabela 2 trabalha com 360 observações.

zidas a partir da teoria, mas emergiram da tríade de aspectos mais salientes identificados em cada texto. De modo geral, a estratégia de atribuir palavras-chave permitiu que fossem identificados até três tipos de elementos distintos a cada texto (desde que, é claro, eles colaborassem para isso), todos igualmente importantes para o esforço de teorização dos controles democráticos: (1) *instituições específicas*, (2) *relações de controle* (desdobradas em verticais e horizontais) e (3) *problemas de desenho institucional ou de funcionamento da democracia* (também desdobrados em dois, para efeito de apresentação dos resultados). A Tabela 2 apresenta os resultados agregados por categorias.

Tabela 2. Categorias intermediárias nos estudos de controles democráticos (em %)

Controles democráticos	Instituições específicas	Relações de controle horizontal	Relações de controle vertical	Problemas de funcionamento da democracia	Problemas de desenho institucional	Outros	Total
ST 2001 Responsabilidade Pública	33,3	27,8	0,0	16,7	5,6	16,7	100,0 (n = 18)
GT 2002-2003 Cidadania	26,1	15,9	26,1	4,3	10,1	17,4	100,0 (n = 69)
ST 2004 Qualidade da Democracia	36,4	12,1	30,3	9,1	6,1	6,1	100,0 (n = 33)
GT 2005-2006 Poder Político	26,4	18,4	16,1	8,0	14,9	16,1	100,0 (n = 87)
ST 2007 Controvérsias Conceituais da Democracia	11,8	11,8	43,1	9,8	7,8	15,7	100,0 (n = 51)
GT 2008-2009 Instituições Políticas	29,4	11,8	33,3	9,8	5,9	9,8	100,0 (n = 102)
Total	26,4	15,0	27,2	8,6	9,2	13,6	100,0 (n = 360)

Fonte: elaborada pelos autores.

Cabe notar inicialmente que a tendência à dispersão se manteve mesmo depois da agregação em cinco categorias. Isto pode ser atestado pela distribuição dos percentuais ao longo das colunas da Tabela 2 e também pelo fato de a categoria residual “outros” ter acomodado nada menos do que 13,6% dos casos (percentual maior do que os totais nas duas colunas à sua esquerda).

O que a codificação em categorias intermediárias foi capaz de revelar? Reiterando a maneira peculiar como a questão dos controles democráticos foi capturada pelo grupo de pesquisadores, a dimensão vertical da *accountability* recebeu mais atenção do que a horizontal (27,2% contra 15,0%

na Tabela 2). Uma hipótese plausível é que isto se deu principalmente depois que o grupo se deslocou da questão da responsabilização para a da cidadania, em 2002/2003. De fato, no nascedouro desta experiência, nenhum estudo sobre controles políticos verticais havia sido apresentado no seminário dedicado à “responsabilidade pública” (2001). A vinculação entre controles democráticos e cidadania abriu as portas para a análise dos mais diversos tipos de experimentos participativos e de *accountability* vertical. Assim, em “relações de controle vertical”, além de “participação” e “cidadania”, catalogamos também “representação”, “deliberação”, “empoderamento” e “eleições”, para citar algumas das principais palavras-chave direcionadas especificamente à dimensão política. Essa categoria também foi a responsável por abrigar os elementos sociais das relações de controle vertical, tais como “sociedade civil”, “capital social”, “cultura política”, “informação”, “ações coletivas”, “grupos de interesses” etc.

Portanto, em conjunto, estes elementos bem demonstram que a questão da *accountability* não foi apartada das condições sociais que subjazem a processos políticos identificados pelos pesquisadores como pertencentes à família dos controles democráticos.⁵ Elementos tais como as ideias de capital social e confiança interpessoal compareceram ao debate como elos importantes entre aquelas duas dimensões, como se pode verificar nos trabalhos de Reis (2003) e Ribeiro (2008). A vinculação entre questões de participação política e *accountability*, por sua vez, deu-se no seio de uma abordagem crítica sobre as possibilidades e os limites do participacionismo e da reemergência da sociedade civil, tal como atestam os trabalhos de Gurza Lavalle e Castello (2008) e Fuks e Perissinoto (2006). Foi essa mesma abordagem a responsável por evidenciar a dimensão representativa também presente nas inovações institucionais ditas participativas, que têm levado à “pluralização da representação”, nos termos de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006). Essa perspectiva foi igualmente responsável por problematizar visões estilizadas da sociedade civil presentes na literatura e por incentivar a busca por novos métodos de pesquisa empírica na matéria, tais como a análise de redes sociais (Moura e Silva, 2008).

⁵ De fato, trata-se de uma família diversificada, e a vasta produção a ela associada pode ser apenas estimada. Na falta de um critério exaustivo, levantamos uma amostra que consiste nas publicações associadas a trabalhos apresentados no GT da Anpocs ao longo de todos esses anos. O cotejo de informações se deu por meio de consulta aos currículos de seus autores constantes da plataforma Lattes do CNPq (<<http://lattes.cnpq.br/>>). Deste ponto em diante, todas as citações de textos publicados referem-se a trabalhos originariamente apresentados em “Controles Democráticos”. Quaisquer erros de cotejamento são de nossa responsabilidade e não dos respectivos autores.

Ao fim e ao cabo, o acúmulo de conhecimento sobre experiências de participação tem permitido também galgar o estágio da comparação entre elas e a aferição de seus impactos sobre a *performance* da própria democracia, como fizeram Gugliano (2004) e Wampler (no prelo).⁶

Em se tratando de relações verticais de *accountability*, a dimensão da representação política não poderia deixar de ser problematizada. Impasses da *accountability* foram aproximados aos clássicos dilemas da representação por Miguel (2005) e Loureiro (2009) e questões empíricas como a relação entre obras públicas e a votação de candidatos foram examinadas (Avelino e Biderman, 2009).

Em segundo lugar na Tabela 2, mas com uma frequência bem próxima à do primeiro lugar, aparece a categoria “instituições específicas”. Seja pela pouca idade de boa parte das instituições de *accountability* no Brasil, seja pela renovação sofrida por outras (sob o sopro de 1988 ou da reforma do Estado nos anos 1990), muitos esforços da Ciência Política se voltaram para o exame de instituições específicas, antes que ou de modo complementar à questão de suas relações com outras instituições. Exemplos das primeiras – as novidades – foram “agências reguladoras”, “conselhos”, “constituição”, “orçamento participativo” e “ouvidorias”. Exemplos das segundas – as renovadas – foram “banco central”, “burocracia”, “comissão parlamentar de inquérito”, “executivo”, “legislativo”, “judiciário”, “ministério público”, “governos estaduais”, “partidos políticos”, “tribunais de contas”, para citar as principais palavras-chave de natureza essencialmente política.

O foco em instituições específicas pode refletir o caráter monográfico de muitos dos estudos de Ciência Política, mas isto não significa que eles estejam menos preocupados com questões relacionais ou de desenvolvimento institucional. Melo (2001), por exemplo, descreveu a criação das agências reguladoras no Brasil como esforço de construção institucional em meio às reformas orientadas para o mercado (anos 1990), mas ocupou-se igualmente do *trade-off* existente entre delegação e responsabilização, inerente a toda e qualquer política regulatória. Dilema similar foi enfrentado por Santos e Patrício (2002) no exame da questão da prestação de contas por parte de Bancos Centrais autônomos. Eles concluíram que a *accountability* dessa agên-

⁶ Não por coincidência e antes mesmo que este texto viesse a público, proposta de seminário temático sobre “legitimidade democrática, representação e participação” foi apresentada por Adrián Gurza Lavalle e Paulo D’Ávila Filho e aprovada pela Anpocs para o ano de 2010.

cia depende de sua relação com os poderes legislativo e executivo. Couto e Arantes (2006), por sua vez, tomaram a constituição como instituição específica e, mediante uma análise interna do documento, puderam avaliar o seu impacto sobre o processo decisório e o impacto deste sobre o crescimento contínuo do próprio texto constitucional.

Quando as instituições são mais antigas, tais como os tribunais de contas brasileiros, os estudiosos podem se voltar para as razões de continuidade e de mudança de seu funcionamento ao longo de um período mais longo de tempo, como fez Pessanha (2009). Para esse autor, o Tribunal de Contas da União permaneceu sob a forte influência do executivo federal ao longo da história republicana, comprometendo seu papel de controle externo. Mudanças recentes, como a do recrutamento compulsório de parte dos ministros entre membros de carreira do TCU, têm surtido algum efeito, mas a *accountability* permanece pouco eficaz, se considerarmos, como faz o autor, que todas as contas apresentadas desde 1946 receberam pareceres pela aprovação e todas foram efetivamente aprovadas por julgamento do Congresso Nacional. Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) examinaram os tribunais de contas estaduais e, nessa dimensão, perceberam como as cortes de contas tiveram sua *performance* desafiada pela democratização do país, mas permaneceram em grande medida reféns dos mecanismos de cooptação e de controle político que caracterizam historicamente a sua trajetória. Todavia, mudanças incrementais são possíveis e, à luz da teoria do desenvolvimento institucional (Pierson, 2004), os autores mostram não só uma grande variação entre os TCs estaduais hoje, como o impacto positivo de medidas exógenas (tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000) sobre sua organização e funcionamento. Argumento semelhante a este já havia sido desenvolvido e aplicado por Loureiro e Abrucio (2005) no exame das reformas que ampliaram a *accountability* em torno de instituições e processos relativos às finanças públicas no Brasil.

Na esteira da distinção feita por O'Donnell entre *accountability* vertical e horizontal, autores como Peruzzotti e Smulovitz (2002) avançaram um pouco mais e propuseram o exame de formas de controle vertical que vão além das eleições e do voto e que dizem respeito ao papel desempenhado por associações civis e movimentos sociais, ONG, *think tanks* e especialmente pela mídia. Essas seriam formas de “*accountability* social” e compensariam os limites estreitos do voto e das eleições como modo de responsabilização dos políticos eleitos. Nesse aspecto, causou sensação o reconhecimento feito por Manin, Przeworski e Stokes (1999) da precariedade do mecanismo elei-

toral como forma de induzir os governos a atuarem de modo representativo, seguido da conclusão de que reformas institucionais são necessárias para aumentar a responsabilidade dos políticos eleitos e propiciar maiores chances de fiscalização e de punição por parte dos cidadãos. Assim, acomodamos sob a rubrica de “instituições específicas” também instituições sociais, tais como “organizações civis”, “ONG” e “mídia”. Note-se, portanto, que o intercruzamento das dimensões política e social foi a tônica do grupo também no quesito instituições. De modo igualmente coerente com a combinação de controles verticais e horizontais, temos aqui um elenco de instituições que atuam nessas duas dimensões da *accountability*.

No nascedouro do GT Controles Democráticos, a mídia compareceu como instituição social específica por meio dos estudos de Alzira Abreu e Fernando Lattman-Weltman. Preocupada com a construção da visibilidade pública democrática, Abreu examinou o paradoxo do “denuncismo”, algo que expõe e ao mesmo tempo compromete negativamente a imagem dos políticos e da política (Abreu, 2005). Em períodos eleitorais, o denuncismo remontaria ao moralismo udenista, segundo Lattman-Weltman (2006a), mas, para o mesmo autor, algo ainda mais significativo do ponto de vista democrático ocorre quando a mídia busca ela mesma se institucionalizar como canal político, a exemplo dos telejornais comunitários ou voltados à “cidadania” (Lattman-Weltman, 2006b).

Por fim, sob a rubrica de “instituições específicas”, mas de cunho social, foi dada especial atenção às organizações não governamentais não só pela função de controle que desempenham junto a políticos e governos, mas pelo problema de *accountability* que suscitam a respeito de si mesmas. Já nos referimos à visão crítica e não idealizada dos estudos sobre sociedade civil apresentados nos marcos dos “controles democráticos”, mas é importante destacar os esforços mais concentrados, como o de Koslinski e Reis (2009), que examinaram as implicações do financiamento internacional para a *accountability* e a responsabilização das ONGs locais.

Aparecem em terceiro lugar na Tabela 2 as “*relações de controle horizontal*”. Embora em menor número, as questões examinadas pelos trabalhos dedicados a essa categoria representam desafios de grande envergadura do ponto de vista da teorização. “Autonomia”, “independência”, “discrecionalidade”, “insulamento”, “regulação”, “veto” e “judicialização” são alguns dos exemplos de relações problemáticas existentes no interior da teia de instituições de controle e que mais uma vez põem em evidência o

paradoxo do exercício eficaz e da simultânea contenção do poder. Afora o debate normativo que cerca a proliferação de pontos de veto no sistema horizontal de relações entre poderes, é verdade que a dinâmica daí decorrente deve-se à maior complexidade do desenho institucional praticado pelas novas democracias, como mostrou Melo (2005). De fato, foram vários os exemplos concretos examinados nessa chave por pesquisadores ao longo destes anos de estudos sobre os “controles democráticos”. Pinheiro (2003) e Diniz e Ribeiro (2008) examinaram a questão das relações entre Executivo e Legislativo na produção da política externa e Belém Lopes (2008) levantou algumas hipóteses sobre a “plausibilidade de uma gestão democrática” nessa área. Marchetti (2004) analisou o controle constitucional do uso de medidas provisórias pelo Executivo no Brasil (comparando-o com o controle judicial dos decretos de necessidade e urgência na Argentina). Carvalho (2006) tratou do controle externo do Judiciário no Brasil e em perspectiva comparada. Lemos e Llanos (2007) examinaram a questão do controle parlamentar sobre as nomeações de altas autoridades pelo Executivo no Brasil e na Argentina.

Talvez não seja absurdo dizer que, quando os estudos de controles democráticos passam a se interessar pelo “empoderamento” das próprias instituições controladoras, é porque o paradoxo já virou paroxismo, e a questão da divisão do poder converte-se em um problema de cálculo infinitesimal. Afinal, e a título de exemplo, se o mecanismo de revisão judicial das leis – uma das mais clássicas formas de controle horizontal entre poderes – converte-se em ativismo judicial e judicialização da política, instala-se o dilema “*Quis custodiet ipsos custodes?*” e o paradoxo da eficácia-contenção se desloca igualmente para o seio dos controladores. De fato, como mostraram Marchetti e Cortez (2009), o judiciário substituiu-se ao legislativo no estabelecimento de regras eleitorais, ultrapassando sua função de controle e alterando ativamente o *modus operandi* do sistema político. Todavia, segundo o que se pode depreender do estudo de Vojvodic, Machado e Cardoso (2009), o processo decisório de uma corte suprema como o STF deixa tanto a desejar quanto o tão criticado processo legislativo. A fragmentação e a individualização das decisões judiciais são de tal ordem que os ministros podem identificar diferentes objetos de julgamento numa mesma ação, sem que haja necessidade de entendimento coletivo prévio sobre o que se vai decidir. Os votos igualmente caracterizam-se por uma profusão de argumentos, pois cada ministro se esforça por desenvolver sua própria linha de argumentação. O resultado final, entretanto, é extraído por meio da mera soma dos votos individuais

dos ministros, tomados segundo uma lógica binária (“precedente” e “imprecedente”). A despeito do peso que o voto do relator tem no processo, a decisão não recebe uma síntese qualitativa dos argumentos proferidos capaz de informar qual seria a *ratio* do tribunal, em sentido coletivo e institucional. Com isso, a fixação de precedentes e a construção da jurisprudência ficam prejudicadas, comprometendo a atuação de destaque que o próprio STF vem tendo nos últimos anos, especialmente à frente dos chamados “casos difíceis” (Vojvodic, Machado e Cardoso, 2009).

Em outras palavras, por trás de noções como “judicialização da política” e “pluralização da representação” (examinada anteriormente) não há apenas a ideia de processos novos reconfigurando a democracia. Tais expressões querem indicar que instituições concebidas para exercer controle convertem-se elas mesmas em objeto de atenção – pelo poder que exercem sobre outrem. Nestes casos, o paradoxo da eficácia-contenção também se faz presente e a análise se volta – seguindo com os mesmos exemplos – para os efeitos de decisões judiciais sobre a política ou então para os efeitos da participação direta de alguns (em conselhos e outras instâncias similares) sobre os interesses de parcelas mais amplas da sociedade. De certa forma, tanto as relações de controle verticais quanto as horizontais terminam por ultrapassar os limites da *accountability* e se convertem novamente em problemas clássicos da democracia: “freios e contrapesos” (*checks and balances*), no caso da judicialização da política; e “representação”, no caso da sua pluralização.

É assim que, nesse jogo de aproximações, tribunais e conselhos de políticas públicas, bem como agências reguladoras, começam a ser tomados como instituições políticas formais. Reciprocamente, parlamento e sistema eleitoral voltam a ser enquadrados como instâncias de controle democrático do poder político. E, idealmente, examina-se a forma como essas instituições se complementam ou se atrapalham mutuamente na conformação de um sistema abrangente de exercício (em princípio, *controlável*) do poder político. Nada haveria de novidade nessa postura, não estivéssemos tipicamente habituados a pensar nesses temas separadamente – com prejuízo, receamos, para a nossa capacidade de diagnóstico abrangente da operação do sistema.

Por fim, mas não menos importante, para além de “instituições” e “relações”, nossa classificação dos trabalhos apresentados revelou o interesse dos pesquisadores por *problemas* de desenho institucional ou de funcionamento da democracia, assim desdobrados na Tabela 2. Trata-se de uma questão

de estratégia analítica por parte dos autores: por vezes, no exame do tema dos controles democráticos, mais vale começar pelo problema do que pelas soluções representadas por “instituições” e “relações de controle”. Assim, um conjunto de trabalhos partiu de problemas de funcionamento da democracia bastante familiares, tais como “clientelismo” (D’Ávila Filho, Jorge e Coelho, 2004), “corrupção” (Taylor e Buranelli, 2007) e “financiamento de campanhas” (Peixoto, 2009), para examinar os sistemas institucionais a eles relacionados. Um segundo conjunto de trabalhos se dedicou ao exame de problemas de desenho institucional, tais como “consensualismo”, “constitucionalismo”, “descentralização”, “escolha institucional”, “majoritarismo”, “reformas” etc. Podemos citar como exemplos o já mencionado artigo de Melo (2005), assim como os trabalhos de Arantes e Couto (2009), sobre a constituição; Pires (2009) sobre desenhos institucionais da burocracia; Abrucio e Pó (2006), sobre desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras. Embora não tenhamos reconstruído a teia de articulação conceitual no interior destes trabalhos, vale dizer que aqueles que optaram pelo exame destes dois tipos de problema – de desenho e de funcionamento – raramente deixaram de endereçá-los às instituições e às relações de controle.

Em suma, a literatura brasileira corrente sobre controles democráticos tem congregado, como vimos, contribuições feitas a partir das mais variadas perspectivas, reunindo análises sobre os múltiplos mecanismos de representação, participação e *accountability* que formam o sistema mais amplo de exercício do poder político. Por mais que se procure restringir a análise dos controles democráticos especificamente à relação entre formas e mecanismos da *accountability* e processos de empoderamento de grupos e setores da sociedade, a abertura a objetos empíricos diversos se impõe, na medida em que o problema geral se manifesta em variadas instâncias, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Banco Central e a mídia, entre outras, nos processos de efetivação da cidadania, no impacto de nosso modelo constitucional e da assimetria política entre os atores sobre a poliarquia brasileira, nos limites e possibilidades de ampliação e aperfeiçoamento dos mecanismos locais de controle popular sobre os recursos e as políticas públicas, na atuação de *lobbies* na representação de diferentes interesses ou ainda no papel do chamado Terceiro Setor e das associações da sociedade civil. Tudo isso tem ocupado lugar relevante na matéria, sem prejuízo de temas teóricos clássicos como o equilíbrio delicado entre automatismos rotineiros e valores conscientemente partilhados, assim como a dinâmica complexa entre o jogo bruto do poder pessoal a

curto prazo e o imperativo competitivo de eficiência a longo prazo; a consideração cuidadosa do *quantum* de poder político que as instituições distribuem, controlam, responsabilizam; as relações entre o poder político e o poder econômico; as relações entre instituições e seu contexto cultural ou econômico; as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo; a intermediação de interesses público/privado mediante a análise de mecanismos diversos de acesso aos centros de decisão; e o estudo da regulação e do controle das agências públicas e estatais.

Trata-se, enfim, de uma agenda simultaneamente empírica e teórica, de estudo abrangente das formas pelas quais o poder político se produz e se distribui na sociedade contemporânea, e do modo como os controles democráticos vêm operando nela. Seja mediante estudos de caso, seja por análises comparativas sobre o funcionamento das instituições responsáveis por esse controle. Pela investigação dos modos pelos quais variados grupos se capacitam (ou não) para influenciar o jogo político e a implementação de políticas públicas; ou pela interpretação dos modos, legais ou informais, mediante os quais valores e procedimentos poliárquicos se afirmam, difundem-se ou, ainda, (in)viabilizam-se junto aos cidadãos. Como é inevitável, a vasta abrangência empírica do recorte da problemática poderá comprometer ocasionalmente o “foco” da empreitada. Por outro lado, a parcimônia analítica desse mesmo recorte permite-lhe abarcar em um quadro único fenômenos tipicamente tratados de maneira desconectada, em busca de um diagnóstico mais abrangente das forças em choque sob a dinâmica corrente.

Considerações finais

Há uma variante do pesadelo platônico que a maioria de nós imagina ser um sonho dourado. Com o tempo, o hábito da obediência ao rei-filósofo vai-se convertendo paulatinamente em introjeção de normas, e um dia alguém se dá conta de que já há tempos não se ouvem mais ordens. Todos reconhecem instintivamente o seu dever e cada um adota a linha de conduta que é melhor para todos, sem hesitação ou preguiça, sem expectativa de retorno ou de reconhecimento. Este sonho chega ao paroxismo da extinção de todo governo, do exercício de todo poder, amparado na plena comunhão entre cada indivíduo e a sociedade.

Entre os múltiplos sintomas de nossa receptividade a esse pesadelo sutil pode-se incluir um indicador aparentemente inócuo: vivemos numa época

com forte propensão a eufemismos. Evitamos as palavras feias em favor de um adorno retórico que sublinhe uma perspectiva positiva (ou “construtiva”) daquilo a que nos referimos. Nossa permanente racionalização ideológica, reveladora de uma propensão à contemplação estética do mundo que nos cerca (seja na forma da autocongratulação conservadora, seja na forma de uma rejeição orientada por um modelo alternativo ideal), nos induz ao autoengano dócil por meio do qual cremos encontrar justificação íntima para cada constrangimento ou restrição exterior. Dada a natureza normativa do objeto, poucos temas serão tão contaminados por essa propensão quanto a nossa reflexão sobre a democracia, que hoje ocupa de maneira praticamente exclusiva a Ciência Política. Assim, prolifera na literatura certo maniqueísmo conceitual que faz com que palavras diferentes sejam frequentemente usadas para designar a mesma coisa, conforme nos inclinemos a sublinhar seus aspectos “positivos” ou “negativos”. Infelizmente, porém, o ato de evitarmos as palavras feias e de procurarmos as belas em nossas teorizações não tornará mais bela a realidade. Ao contrário, obscurecerá de maneira importante um esforço de realismo no diagnóstico, necessário para o sucesso da eventual ação idealista a ser por ele pautada.⁷ Assim, a tendência eufemística do jargão da disciplina termina por reforçar uma imprecisão conceitual que mascara similitudes e obscurece distinções relevantes.

Não é difícil exemplificar. Nossa disposição desfavorável para com a expressão “corporativismo” nos induz a uma contraposição artificial entre ela e a expressão “pluralismo” que, de fato, mascara paralelismos importantes que tornam problemática a distinção precisa entre os dois conceitos, quando entendidos como estruturas institucionais de intermediação de interesses (Reis, 1995). “Clientelismo” é outro termo com fortes ressonâncias negativas, mas difícil de caracterizar analiticamente em contraste com qualquer relação de representação ou barganha, inerentes à própria atividade política, mesmo que virtuosa (D’Ávila Filho, 2008). “Sociedade civil” assume conotação invariavelmente positiva, de expressão sem peias de emanções democráticas espontâneas que encontram obstáculos no aparato presumivelmente autoritário do Estado, mas esquecemos que a mesma sociedade que abriga movimentos emancipatórios por direitos civis tão frequentemente dá vazão também ao autoritarismo virulento de movimentos

⁷ Devemos a Fábio Wanderley Reis o motto segundo o qual o realismo do diagnóstico é condição necessária a um idealismo bem-sucedido – fórmula que pode orientar uma abordagem frutífera da velhíssima querela que opõe realistas e idealistas em Filosofia política.

intolerantes, sectários ou racistas – contra os quais reclamamos a ação do Estado. Os exemplos poderiam prosseguir longamente, e de fato temos recorrentemente “tropeçado” neles em inúmeros trabalhos discutidos nos encontros da Anpocs ao longo dos últimos nove anos. Forçados pela própria ementa dos seminários a buscar uma apropriação minimamente sistemática do problema geral do exercício do poder político e de seu controle, frequentemente nos surpreendemos num esforço de reconstrução do enquadramento conceitual de bons trabalhos trazidos ao grupo, com o propósito de buscar, por detrás de conceitos de ressonâncias normativas relativamente compartilhadas, os significados empíricos precisos – não raro obscurecidos por nossos consensos valorativos.

Nesse contexto, impõe-se o recuo às perguntas fundamentais, vazadas em recorte mais abstrato e abrangente, que nos levem a refletir com sobriedade sobre conteúdos taxonômicos e opções metodológicas que presidem nosso trabalho de análise da política contemporânea. Naturalmente, semelhante esforço conduz a um diálogo com as matrizes teórico-conceituais que a Ciência Política absorve e reelabora a partir das influências de variadas tradições disciplinares – notadamente (mas não apenas) a Sociologia, a Economia e o Direito. Se nos incomoda o que nos parece ser uma contaminação normativa excessiva do quadro conceitual da área, isso não se deve, absolutamente, a uma rejeição da legitimidade ou da centralidade desse plano na análise. Ao contrário, é a própria reflexão normativa que se prejudica caso o esforço de diagnóstico empírico fique obscurecido por imprecisões conceituais.

Diante do caos babélico implicado no reconhecimento da imprevisibilidade dos apetites humanos e na conseqüente onipresença – pelo menos latente – do conflito, a reflexão normativa ganha a urgência cotidiana de uma atividade empenhada em salvar vidas, mais que na contemplação intelectual do mundo perfeito. Neste mundo inerentemente imperfeito em que vivemos, esforçamo-nos por tornar tolerável nossa coexistência conflituosa pela árdua constituição – justa, controlável – de uma fonte de poder político que se ocupe de tentar nos manter coesos na medida em que nosso bem-estar coletivo exija, não obstante a (felizmente) irremediável fratura entre minha individualidade e minha sociabilidade.

Aristóteles estava certo. É a política que nos faz humanos. E para isso não precisamos idealizar uma “Política” com *p* maiúsculo, como tanto se faz. Se o exercício da fala em praça pública é relevante e nobre, é porque a disputa e a discórdia, a chicana e o logro, toda “politicagem” e estratégia, e até

mesmo o conflito físico e os males dele decorrentes, todos se fazem presentes, pelo menos como ameaça. A ausência da política num “estado natural”, seja na guerra entrevista por Hobbes, seja no bom selvagem esboçado por Rousseau (1978 [1755]) no *Discurso sobre a Desigualdade*, nos reduz à nossa condição animal, seja pela brutalidade, seja pela fruição estritamente sensorial e irreflexiva do mundo. É da condição humana, portanto, que o poder político se exerça. E seu exercício será intrinsecamente problemático, por excesso ou por falta. De onde resulta, inescapável, o tema de seu controle.

Referências bibliográficas

- ABREU, Alzira. A mídia na transição democrática brasileira. *Sociologia, problemas e práticas*. Lisboa: Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, n. 48, maio 2005.
- ABRUCIO, Fernando L.; PÓ, Marcos V. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 40, p. 679-698, 2006.
- ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. Uma constituição incomum. In: CARVALHO, M. A. R.; ARAÚJO, C.; SIMÕES, J. A. (Org.). *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild; Anpocs, 2009. p. 17-51.
- AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro. Obras e votação municipal de candidatos a deputado federal no Estado de São Paulo: alguns resultados preliminares. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (Org.). *O Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009. p. 313-334.
- BELÉM LOPES, Dawisson. A plausibilidade de uma gestão democrática da política externa: Algumas hipóteses (insatisfatórias) sobre o caso brasileiro. *Cena Internacional*, Brasília, v. 10, p. 98-118, 2008.
- CARVALHO, Ernani. O controle externo do Poder Judiciário: O Brasil e as experiências dos conselhos de justiça na Europa do Sul. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 43, n. 170, p. 99-109, abr.-jun. 2006.
- CARVALHO, Maria Alice Rezende de; ARAÚJO, Cicero; SIMÕES, Júlio de Assis (Org.). *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild; Anpocs, 2009.
- COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracy with adjectives: conceptual issues in the study of democratization. *World Politics*, v. 49, n. 3, p. 430-451, 1997.
- COUTO, Cláudio G.; ARANTES, Rogério B. Constituição, governo e democracia no Brasil. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 41-62, jun. 2006.
- D’ÁVILA FILHO, Paulo M. O que o conceito de clientelismo explica? Uma abordagem da tensão entre as dimensões normativa e volitiva da política. In: ENCONTRO DA

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6., 2008, Campinas. *Anais...* São Paulo: ABCP, 2008
- D’ÁVILA FILHO, Paulo M.; JORGE, Vladimir Lombardo; COELHO, Ana Fernanda. Acesso ao poder: clientelismo e democracia participativa, desconstruindo uma dicotomia. *Civitas*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 211-233, jul.-dez. 2004.
- DAHL, Robert A. *Um prefácio à teoria democrática*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989 [1956].
- _____. *Poliarquia: participação e oposição*. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997 [1971].
- DIAMOND, Larry. Three paradoxes of democracy. In: DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Org.), *The global resurgence of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996. p. 111-123.
- _____. Elections without democracy: thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy*, v. 13, n. 2, p. 21-35, abr. 2002.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Org.). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio O. The role of the Brazilian Congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, p. 10-38, 2008.
- FUKS, Mario; PERISSINOTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.
- GUGLIANO, Alfredo A. Participação e governo local: comparando a descentralização de Montevideu e o orçamento participativo de Porto Alegre. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n. 46, p. 51-70, 2004.
- GURZA LAVALLE, Adrián; CASTELLO, Graziella. Sociedade civil, representação e a dupla face da *accountability*: Cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, p. 67-86, 2008.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziella. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.
- HOBBS, Thomas. Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil [1651]. In: *Hobbes*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção Os Pensadores)
- HOLSTON, James. Citizenship in disjunctive democracies. In: TULCHIN, Joseph; RUTHENBERG, Meg (Org.). *Citizenship in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, 2007.
- HUNTINGTON, Samuel P. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. Trad. Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975 [1968].

- KARL, Terry L. The hybrid regimes of Central America. *Journal of Democracy*, v. 6, n. 3, jul. 1995.
- KOSLINSKI, Mariane C.; REIS, Elisa P. Transnational and domestic relations of NGOs in Brazil. *World Development*, v. 37, n. 3, p. 714-725, mar. 2009.
- LATTMAN-WELTMAN, Fernando. Mídia, denunciismo e política: nova espiral da velha novela moral brasileira. *Democracia Viva*, Rio de Janeiro, v. 32, p. 8-14, 2006a.
- _____. Institucionalização midiática e representação política: a construção do cidadão-consumidor nos telejornais. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 37, p. 99-118, 2006b.
- LEMOS, Leany B.; LLANOS, Mariana. O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 64, jun. 2007.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. *RBCS – Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 1, p. 63-93, 2009.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo Roberto (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2005. p. 75-102.
- LOUREIRO, Maria R.; TEIXEIRA, Marco Antonio C.; MORAES, Tiago C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, jul.-ago. 2009.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas: 1787-1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Org.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and representation. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 29-54.
- MARCHETTI, Vitor. O controle constitucional da atividade legislativa do Executivo: Brasil e Argentina comparados. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 12, p. 56-79, 2004.
- MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, nov. 2009.
- MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, jun. 2001.
- _____. Institutional design, normative political theory and accountability. *Revista Direito GV*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 195-207, 2005. Especial.

- MERKEL, Wolfgang; CROISSANT, Aurel. Formal Institutions and Informal Rules in Defective Democracies. *Central European Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 31-48, 2000.
- MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 25-38, 2005.
- MOURA, Joana T. V. de; SILVA, Marcelo Kunrath. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 16, ago. 2008.
- O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.
- _____. Horizontal accountability in new democracies. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Org.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999a. p. 29-51.
- _____. Teoria democrática e política comparada. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999b.
- OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild; Anpocs, 2008.
- PARSONS, Talcott. An outline of the social system. In: PARSONS, T. et al. (Org.). *Theories of society: foundations of modern sociological theory*. 2. ed. New York: The Free Press, 1965 [1961]. p. 30-79.
- PEIXOTO, Vitor de Moraes. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 35, p. 91-116, jan.-jun. 2009.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002.
- PESSANHA, Charles. Controle externo: a função esquecida do Legislativo. In: SCHWARTZMAN, F. F. et al. (Org.). *O sociólogo e as políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 243-258.
- PINHEIRO, Letícia. Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil. *IRI Textos*, Rio de Janeiro, n. 25, p. 1-18, 2003.
- PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PIRES, Roberto. Burocracia, Discricionariedade e Democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 14, p. 141-180, 2009.
- PLATÃO. *A República*. Trad. Maria Helena da Rocha Pereira. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.
- REIS, Fábio Wanderley. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; RBEP, 1984.

REIS, Bruno P. W. Corporativismo, Pluralismo e Conflito Distributivo no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 417-457, 1995.

_____. Capital social e confiança: questões de teoria e método. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 35-49, 2003.

RIBEIRO, Ednaldo. Pós-materialismo e participação política no Brasil. *Sociedade e Cultura*, v. 11, p. 375-387, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens [1755]. In: *Rousseau*. Trad. Lourdes Santos Machado. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores)

SANTOS, Fabiano; PATRÍCIO, Inês E. M. S. Moeda e Poder Legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão. *RBCS - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 49, jun. 2002.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Org.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinícius C. Ending up in Pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 49, p. 59-87, 2007.

VOJVODIC, Adriana de Moraes; MACHADO, Ana Mara França; CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF. *Revista Direito GV*, v. 5, n. 1, p. 21-44, jan.-jun. 2009.

WAMPLER, Brian. When does participatory democracy deepen democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*. No prelo.