

1 INTRODUÇÃO

As diretrizes sobre as quais se alicerçam a ordem constitucional brasileira denotam que o sistema representativo adotado no país é pautado pelo princípio da liberdade para o exercício do mandato. Corrobora com esse pensamento o fato de não existir, em tese, no ordenamento pátrio um regramento que vincule o governante à plataforma política defendida em campanha eleitoral. Os motivos apontados para essa desvinculação estão relacionados a argumentos como limitações impostas pelas normas constitucionais e infraconstitucionais, imprevisibilidade do cenário político e econômico nos âmbitos interno e externo, imposições próprias da separação dos poderes, que acaba conferindo aos Poderes Legislativo e Judiciário prerrogativas de interferência na execução do plano de governo.

Contudo, a matriz democrática da sociedade contemporânea, inclusive, brasileira, que constitui o recorte específico deste ensaio, já não se conforma em ocupar a condição de espectadora dos acontecimentos políticos, apesar da existência de estudiosos defensores do pensamento de que, tradicionalmente, os acontecimentos históricos de relevo para a política nacional de pouca ocorrem sem que houvesse uma participação popular expressiva, como a Independência e a Proclamação da República.. Certo é que, cada vez mais, exige-se uma atuação responsiva do governante na condução dos assuntos do governo e das políticas implementadas. Por consequência, esse fato faz com que se adotem e aprimorem ferramentas de controle político em favor do cidadão, como, por exemplo, o *accountability* vertical.

Neste trabalho, é apresentada uma reflexão voltada para o sistema representativo brasileiro, no tocante a questões de legitimidade, governabilidade e representatividade, diante do fato de que os governantes, no exercício do mandato, não se vinculam às plataformas defendidas em campanha eleitoral, levando-se em consideração o cenário da sociedade atual, cada vez mais insatisfeita com a atuação desses governantes. A ênfase recairá sobre a avaliação dos mecanismos de que dispõe um cidadão para induzir uma ação mais responsiva por parte dos representantes eleitos.

Para alcançar o objetivo do trabalho, realiza-se a abordagem partindo da exposição do desenho do sistema representativo formatado pela ordem constitucional de 1988. No passo seguinte, descrevem-se os aspectos teóricos que envolvem a ideia de responsividade dos governantes e sua adequação ao sistema pátrio. Por derradeiro, discorre-se acerca das possibili-

dades de controle político pelo cidadão, avaliando a viabilidade de sua aplicação no Brasil, levando-se em consideração as características próprias da sociedade e da política nacional, tais como fatores históricos, culturais, sociais, raciais e econômicos.

Do ponto de vista metodológico, o estudo possui como base o método qualitativo, a partir de uma abordagem descritivo-analítica por meio da revisão da literatura.

2 O SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA REPUBLICANA IMPLANTADA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Como ponto de partida da análise, impõe-se, por prudência e para o fim de firmar as bases sobre as quais desenvolvem-se as reflexões a serem detalhadas neste ensaio, discorrer sobre o conceito de democracia, bem como sobre os pensamentos em que se baseavam os idealizadores do governo representativo. No passo seguinte, uma vez firmadas tais premissas preliminares, passa-se à reflexão crítica do desenho do sistema representativo brasileiro definido pela Constituição Federal de 1988.

A democracia não constitui conceito normativo que pode ser moldado ou analisado à luz de conceitos jurídicos preestabelecidos, consoante assinalou Mudrovitsch (2016).

Por seu turno, o vocábulo “democracia”, como acentua Cunha (2019, p. 8), é um termo plurívoco, porque rico em densidade e diversidade conceituais, cujo significado, muitas vezes, não se restringe a um regime de governo. Na verdade, a democracia hoje possui um sentido mais amplo, diz respeito a um modo de viver, uma filosofia, representando uma característica, uma qualidade do “ser democrático” e, supletivamente, representa um regime de governo. Atualmente, além da versão democracia política, vislumbram-se referências à democracia econômica, à democracia social, à democracia ambiental e à democracia cibernética, por exemplo.

A concepção de representação política tem como um de seus objetivos constituir fundamento de legitimidade para o poder político. Todavia, essa ligação não necessariamente ocorre a partir da percepção de legitimidade democrática. Dependendo do conceito e das características que se atribuem a determinada representação, pode ser que tal legitimidade recaia, por exemplo, sobre a pessoa de um monarca, que, exercendo as funções legislativas e executivas, afasta qualquer possibilidade de “governo do povo para o povo” e, ainda assim,

preenche as condições próprias da representação.

Nesse sentido, Dahl (2001, p. 62) relata que o governo representativo não tem sua origem relacionada à prática democrática. A vinculação da representação política à democracia sobreveio com o Estado moderno, no século XVIII, porque a partir desse momento foi inserida a concepção de busca pelo bem comum, pela vontade geral, associada a direitos de liberdade e igualdade. Por conseguinte, desenvolveu-se o Estado liberal, propagando a ideia de que o representante político deve ser portador de vontade distinta da vontade do representado, segundo Bonavides (2006, p. 218) “fértil de iniciativa e reflexão e poder criador, senhor absoluto de sua capacidade decisória, volvido de maneira permanente para o bem comum”. Tal preceito se justifica em decorrência da supremacia histórica da classe burguesa na sociedade ocidental. O autor expõe ainda, corroborando esse pensamento, o posicionamento de Montesquieu, um dos primeiros teóricos da democracia moderna, que sustentava que “o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar”, e por isso, precisava de representantes para decidir e selecionar as melhores ações em nome do povo.

Além disso, a democracia representativa se consolidou (em lugar da democracia direta) também em virtude dos interesses da burguesia, da grande extensão dos territórios, da dimensão demográfica, bem como em razão do surgimento da economia capitalista, que demandava uma organização do trabalho.

Na compreensão de Ferreira Filho (2012, p. 53), John Stuart Mill (2018, p. 66-67) foi o primeiro estudioso a identificar governo representativo e democracia, em sua obra “Considerações sobre o governo representativo”, e afirmar no Capítulo III, intitulado “A melhor forma ideal de governo é o governo representativo”:

A melhor forma ideal de governo, desnecessário dizer, significa não uma forma viável ou desejável em todos os estágios da civilização, mas sim aquela que, nas condições em que é viável e desejável, vem acompanhada pelo maior número de consequências benéficas, imediatas e futuras. Um governo totalmente popular é o único ordenamento político que pode reivindicar tal característica. Ele se destaca em dois âmbitos em que se divide a excelência de uma Constituição política. É mais propício a apresentar um bom governo e promove um tipo de caráter nacional melhor e mais elevado do que o que faria qualquer outro ordenamento político (MILL, 2018. p. 66-67).

A história política brasileira, antes do advento do período democrático inaugurado

com a Constituição de 1988, é marcada pela alternância entre períodos democráticos e autoritários, que refletiu situações de instabilidades no sistema representativo.

Já na primeira fase da República, há registros da ocorrência de práticas fraudulentas que se constituíam em alteração do conteúdo das atas, manipulação da apuração dos votos e, nas hipóteses em que os atos de burla do resultado não eram eficientes, ainda havia a chamada *degola*, que se tratava de um procedimento de verificação dos poderes realizado pelo próprio congresso, por meio do qual o nome do eleito era rechaçado (LEAL, 2012).

Ou seja, naquela época havia uma manipulação voltada a assegurar a perpetuação do domínio das elites agrárias, as quais detinham o poder em nível local e, em virtude do exercício do poder de mando na região, garantiam o poder em nível nacional. Ocorre que esse cenário social foi mudando, houve o surgimento da classe média, principalmente nos grandes centros urbanos do país, o que contribuiu para a aparição de novas formas políticas.

Esse contexto de fraudes e falcatruas eleitorais vem sendo combatido ao longo da história republicana por meio da implantação de inúmeras medidas como, o Código Eleitoral, a instauração da Justiça Eleitoral e, mais recentemente, a adoção da urna eletrônica.

O recorte temporal deste estudo é o período democrático inaugurado pela Constituição de 1988, em que pese não ser objeto de análise os interstícios anteriores, é importante mencionar que a promulgação da atual Constituição ocorreu em um momento de retomada do regime democrático no Brasil, após cerca de vinte anos de ditadura civil-militar (1965 a 1985). Esse fato é relevante, porque foi muito em razão do contexto político e social da época que se estruturou o sistema representativo no formato aplicado atualmente.

Foi também movida pelo ímpeto da retomada do regime democrático que, segundo Sarlet (2012, p. 245), a Constituição de 1988 configurou-se documento com natureza fortemente compromissária e dirigente, buscando albergar em seu bojo uma ampla gama de previsões sobre os mais diversos temas na área da economia, da cultura, das questões sociais e ambientais, entre outras. Nesse sentido, o texto constitucional no *caput* do artigo 1º constitui a república brasileira como estado democrático de direito.

Nesse sentido, apesar das vicissitudes que permeiam a democracia brasileira, nela se vislumbra a vigência e a eficácia das instituições que asseguram no Estado brasileiro a congregação de requisitos que caracterizam a democracia, como o sufrágio universal, na forma do *caput* do artigo 14 da Constituição Federal, o voto secreto, direto e periódico, como cláusula

pétrea (art.60, §4º, da CF/1988), obrigatório a todos os brasileiros maiores de dezoito e menores de setenta anos, sendo facultado aos analfabetos¹, aos brasileiros entre dezesseis e dezoito anos e aos maiores de setenta anos (art. 14, parágrafos 1º e 4º da CF/1988).

Ademais, a democracia brasileira se propõe a garantir os direitos de liberdade; o pluralismo político; a existência de vários partidos políticos em concorrência entre si; as eleições periódicas, bem como o respeito às decisões coletivas, tomadas com base no princípio da maioria, após livre debate entre os representantes, em que a minoria contrária possa se manifestar. Além de adotar a separação dos poderes, atribuindo competência, por exemplo, ao Poder Judiciário para garantir o direito das minorias.

O sistema constitucional pátrio adota o modelo representativo de governo (art. 1º, parágrafo único, da CF/1988) para os cargos públicos eletivos dos poderes Executivo e Legislativo, na esfera municipal, estadual e federal, conferindo aos partidos políticos o patamar de instituições essenciais, detentores do monopólio das candidaturas. Consoante previsão do artigo 14, §3º, III da CF/88, além do alistamento, exige-se do pretense candidato a filiação partidária como condição de elegibilidade.

Instrumentos típicos da democracia direta, tais como: referendo, plebiscito e iniciativa popular, foram albergados no art. 14, incisos I a III da CF/1988. O referendo e o plebiscito, no âmbito federal, foram usados uma vez cada um. O plebiscito, em 1993, quando a população manteve o presidencialismo como sistema de governo. Em 2005, foi feito um referendo que rejeitou a proibição de comercialização de armas de fogo, prevista no Estatuto do Desarmamento (GOHN, 2019, p. 83).

O texto constitucional também concentra uma extensa gama de disposições que definem a competência do Executivo e do Legislativo, nas três esferas de atuação: federal, estadual e municipal. Além de determinados fins e direitos fundamentais, cuja concretização se dá por meio de políticas públicas. Assim, observa-se que a Constituição retirou certas matérias, como educação e saúde, que traduzem direitos sociais, do âmbito de autonomia da deliberação política e trouxe para a órbita da ordem jurídica constitucional.

Nesse sentido, para Barcellos (2008, p. 117) a Constituição de 1988 vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e o gasto dos recursos públicos, trazendo inclusive disposições orçamentárias, consubstanciadas no plano plurianual (PPA), na lei de diretrizes orçamentárias. Os analfabetos são inelegíveis para cargos públicos eletivos, nos termos do artigo 14, §4º da CF/1988

mentárias (LDO) e na lei orçamentária, que visam ao planejamento das políticas públicas a serem executadas pelo Poder Executivo.²

Na mesma toada, diante desse conjunto de disposições jurídicas que delinea a ordem política brasileira, surgem questões envolvendo o exercício do mandato eletivo, notadamente, com relação à vinculação e ao dever do governante de concretização dos interesses da sociedade.

Para Salgado (2015, p. 71-79), o governante é livre para o exercício do mandato, ou seja, não está vinculado aos eleitores que nele votaram, porque representa o interesse da sociedade como um todo. Isso porque o mandato representativo tem caráter coletivo, cabendo ao cidadão a função de escolher seus representantes.

Nas palavras de Bobbio (2015, p. 79), não há responsabilidade direta do governante perante seus eleitores, exatamente porque ele é convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares ou de alguma categoria específica.

Em decorrência disso, Salgado (2015, p. 72) é da essência da ordem constitucional, ainda que implicitamente, o princípio da vedação do mandato imperativo, segundo o qual a natureza da representação exercida pelo governante não se assemelha à relação de direito privado, em que se configura uma relação de delegação, com o mandatário representando diretamente os interesses do mandante, não sendo possível, desta feita, a revogação do mandato por parte dos eleitores³. Nesse ponto, alinha-se à teoria desenvolvida por Edmund Burke.

Salgado (2015, p. 69) sustenta também que, uma vez que o governante é livre no exercício do mandato eletivo, da mesma forma, resta ausente na ordem jurídica a exigência de vinculação legal às promessas ou aos programas de governo defendidos em campanha eleitoral. Segundo a autora, as propostas de campanha de um candidato a presidente da República dificilmente dependem apenas de sua vontade para serem realizadas, pois, no caso do Brasil, é o Congresso o lugar de elaboração das regras jurídicas que determinam a ordem social, a ordem econômica e as relações de trabalho, por exemplo. Isso faz com que, muitas vezes, o mandatário necessite da formação de maioria parlamentar para implementar sua agenda de

²Art. 165, §1º e §2º da CF/88.

³Há, no entanto, com relação aos cargos públicos eletivos do Poder Legislativo, um dever de lealdade do representante para com o partido, a chamada fidelidade partidária, em face das quais o ordenamento também prevê algumas exceções. Registre-se que a exigência de fidelidade partidária não alcança os cargos eletivos do Poder Executivo, conforme entendeu o STF na ADI STF n.º 5081/2013. Plenário, 27.05.2015.

governo. Além disso, sua atuação está sujeita à ação do Judiciário que, em algumas situações, interfere nos assuntos políticos, e torna-se um fator dificultador para a realização das políticas inicialmente pretendidas pelo eleito.

Na visão de Bonavides (2001), as previsões contidas na Constituição Brasileira de 1988 indicam a superação dos modelos representativos clássicos, em que o povo apenas adjetivava a soberania, sendo soberano apenas na exterioridade e na aparência, na forma e na designação. Outrossim, passa o povo a ser substantivo, em virtude da possibilidade de assumir a titularidade e o exercício de ações pertinentes à representatividade.

Cumprido, porém, tomar nota que a Constituição de 1988 conferiu extensa competência de iniciativa legislativa ao presidente da República, fato que provoca uma ampliação das expectativas em torno do chefe do Executivo para solucionar os problemas do país, ocasionando uma “hipertrofia do Executivo”, termo adotado por Lamounier e Nonlen (1993, p. 50-51).

Em linhas gerais, segundo expõe Telma Rocha Lisowski (2018), a representação é um instrumento criado pelo homem para viabilizar a democracia em comunidades políticas situadas em grandes territórios e compostas por grande população, porém, deixa aberta uma série de perguntas, inclusive quanto ao comportamento idealmente esperado dos representantes e a melhor forma de realizar os interesses dos representados.

Nesse sentido, a busca pelo bem comum constitui um ideal a ser perseguido pelos governos representativos democráticos, mas, na verdade, em sociedades complexas e heterogêneas, como as contemporâneas, entre elas a brasileira, proliferam-se interesses contrapostos e das mais diversas ordens, tornando, assim, o ideal de realização do bem comum praticamente impossível. Ademais, seria ingenuidade deixar de reconhecer que a política sofre influência de grupos de interesses mais favorecidos (como os poderes econômicos e religiosos) de concepções morais e que é também afetada pela sempre latente possibilidade de corrupção. Esses grupos agem constantemente no sentido de inculcar a ideia de que os seus interesses particulares coincidem com o interesse nacional.

Nesse compasso é que, na sociedade contemporânea, em que vigoram e se sobressaem, em sua maioria, as democracias capitalistas, entre as quais se encontra o Brasil, o capitalismo de mercado, ao passo que leva ao desenvolvimento econômico, influi fortemente na im-

plantação da agenda dos governos dos países. Essa influência é sentida com maior intensidade, principalmente, nos países de economias mais vulneráveis.

No sistema brasileiro, em especial, a implementação da agenda de governo do Poder Executivo é condicionada por alguns fatores, entre eles: regras da ordem política constitucional, necessidade da formação de coalizão com o Legislativo para aprovação das ações legislativas e viabilidade do cenário econômico interno e externo. Conseqüentemente, as decisões e políticas adotadas pelo governo resultam em inúmeros impactos na vida dos brasileiros, sejam elas fruto de uma agenda redistributiva ou da austeridade. A implantação de uma agenda de governo, dependendo da forma como o processo se desenvolve, das condições sociais vivenciadas pela população, das promessas efetuadas, das expectativas geradas pelo governante, dos mecanismos de comunicação e informação popular, pode trazer conseqüências negativas quanto à governabilidade e, uma vez agravadas essas conseqüências, pode interferir na estabilidade da democracia (ABRANCHES, 2018).

Por esse motivo, a participação efetiva do cidadão atua como ferramenta com força determinante para condicionar os governantes a cumprir com os deveres da representação política, porque a realidade demonstrar que, acima de tudo, a meta do político é ser eleito.

Segundo sustenta Dahl (2001), a participação efetiva não se traduz apenas no exercício do voto, mas também na liberdade do cidadão de influenciar o programa de planejamento das decisões do governo.

Em acréscimo, o governante, no momento de executar os processos que o conduzem a elaborar e implementar a agenda de governo, deve se pautar pelas seguintes condicionantes: i) que as escolhas sejam feitas de modo a harmonizar a diversidade sociocultural e a multiplicidade de preferências políticas; ii) que as diversas inclinações e preferências políticas sejam de alguma forma conciliadas; iii) que as expectativas geradas durante o processo eleitoral e em razão das quais, em tese, foi democraticamente eleito, sejam colocadas em prática, observando objetivamente as condições de viabilidade (econômica, jurídica, política, por exemplo).

Nesse sentido, para o exame do objeto da pesquisa, o tópico seguinte cuida de examinar as questões doutrinárias que se referem ao conceito de responsividade, como um modelo a ser adotado pelos governantes nos sistemas contemporâneos de representação política, em especial, o brasileiro.

3 A RESPONSABILIDADE DOS GOVERNANTES

Um teórico que conceituou a responsividade foi Dahl (2001), para quem ela seria a capacidade dos governos de captar e atender as preferências dos eleitores formadas no curso dos processos de disputas eleitorais. Para o autor, um sistema mais próximo do ideal democrático seria aquele que viabilizasse a máxima participação e a contestação pública para fins de controle e fiscalização do governo e de seus agentes.

Segundo Veloso (2018, p. 83), a representação política realizada pelo exercício livre do mandato eletivo retira a possibilidade de controle direto e próximo do governante pelo governado. Desse modo, ainda que se argumente que o governante é representante de toda a população e não apenas de seus eleitores, circunstância que lhe confere a prerrogativa de adotar decisões que, de acordo com a sua consciência, julgue mais conveniente para o bem comum, “não é aceitável permitir que ele execute ações ilegais ou em total descompasso com as demandas e anseios populares”.

Por sua vez, de acordo com Diamond e Morlino (2004, p. 27) citado por Barros (2017, p. 28), para que um governo se proponha a ser responsivo deve apoiar-se em três pilares fundamentais: i) que as escolhas por ele realizadas sejam direcionadas a conciliar as diversidades sociais e multiplicidade de preferências políticas; ii) que as políticas públicas sejam elaboradas de forma a contemplar e conciliar as diversas inclinações e preferências políticas; iii) que os representantes eleitos efetivamente executem as promessas empenhadas durante o processo eleitoral e em virtude das quais foram eleitos democraticamente.

Stokes (2010) abre um parêntese, quanto aos pressupostos condicionantes de um governo responsivo, para enfatizar que o fato de um governante eleito não realizar as promessas e o plano de campanha que conduziram à sua eleição não necessariamente vai provocar um comprometimento da responsividade de suas ações. Isso porque o governante, ao ser investido no mandato, pode se deparar com condições diversas daquelas esperadas e anteriormente vigentes. Nesse caso, é imprescindível ter uma visão equilibrada do contexto total, considerando as reais possibilidades e os verdadeiros interesses a serem defendidos em favor do bem comum.

Por conseguinte, o modelo de representação da sociedade contemporânea encontra-se afinado com o pensamento de que é ultrapassado e não condiz com a efetivação do sistema democrático a concepção de um governante ideal, que seria um ser imune a todas as influên-

cias estranhas ao ambiente público, que incorpora apenas os valores e sentimentos voltados à realização da vontade geral. A que, portanto, é conferido liberdade e confiança irrestrita para o desempenho de seu propósito institucional que é a condução do mandato eletivo.

O modelo de representação política que se reivindica na atualidade é aquele que se traduz em um governo capaz de colmatar as demandas da sociedade, e que mesmo consciente da dificuldade de atender a todas diante da pluralidade de interesses e da grande quantidade de necessidades e problemas sociais, que seja sensível a promover a democratização do debate acerca da ordem de prioridade a ser conferida na execução das políticas públicas. Essa tarefa constitui, sem dúvida, um imenso desafio, principalmente, numa sociedade como a brasileira, em que a população não é incentivada a uma educação para a cidadania.

Um fator importante a se considerar é que o modelo da sociedade atual ampliou suas fronteiras e já não é mais compatível com a percepção de que a ação do governo de determinado país somente vai impactar a vida da população, bem como, por sua vez, a exigência de um agir responsivo encontra-se delimitado pelas fronteiras nacionais. Há muito vivencia-se um processo de globalização, em que o conceito de soberania nacional é relativizado, em que se presencia um número crescente de problemas sociais agora com dimensão global, os quais não comportam tratamento e superação a partir de medidas nacionais ou locais isoladas e dissociadas do resto do mundo (BARROS, 2017, p. 30)

Isso posto, não há dúvidas de que para se alcançar um nível de responsividade elevado, ao ponto de fazer com que o cidadão seja efetivamente ouvido e tenha atendido seus anseios, é indispensável que haja a promoção de um eficiente sistema de controle político pelo cidadão, o qual é possível por intermédio da *accountability* vertical. Trata-se, contudo, de mais outro desafio, porque requer que a sociedade tenha a percepção de seu papel no sistema de representação política.

4 AS POSSIBILIDADES DE CONTROLE POLÍTICO DO CIDADÃO – O ACCOUNTABILITY VERTICAL

Um instrumento, em certa medida, útil para moralizar o funcionamento das instituições políticas e estimular que o governante busque sempre se manter responsivo, é o controle realizado através do *accountability* vertical⁴ que ocorre “por meio de eleições razoavelmente

4 Trata-se do controle realizado por meio das eleições.

livres e justas, [quando] os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte” (O’DONNEL, 1998).

Atribui-se a O’Donnel (1998) a classificação do *accountability* em vertical e horizontal. Para o autor, *accountability* vertical pressupõe uma relação mandante-mandatário, principal-agente, e verifica-se quando o titular das prerrogativas relacionadas ao exercício do poder político as transfere para representantes eleitos para que fiquem incumbidos de executá-las. Já *accountability* horizontal verifica-se entre atores estatais das diversas esferas de poder e com relação às quais não se verifica hierarquia.

Ainda para O’Donnel (1998), a *accountability* vertical constitui mais um mecanismo existente em favor do cidadão para que ele possa atuar diante dos representantes políticos. Todavia, sua aplicação isolada acaba não sendo suficiente para garantir a qualidade da democracia, sendo necessários outros componentes. Em acréscimo ao pensamento do teórico, pode-se considerar que tais componentes seriam: uma organização social forte, estruturada, independente, bem informada e engajada, aliada a um sistema plural e efetivo.

Por sua vez, O’Donnel (1998) expõe algumas dificuldades para o alcance de uma efetiva *accountability*, quais sejam: sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos e reversões políticas súbitas.

Carvalho (2018, p. 247) ressalta que o voto é reconhecidamente um mecanismo necessário, mas ele sozinho é insuficiente para a constituição de uma representação política respeitável: além dele, é preciso o envolvimento dos cidadãos. O autor alerta para a eclosão, nos últimos anos, da utilização das redes sociais, as quais têm demonstrado possuir uma capacidade significativa de manifestação, mobilização e pressão sobre os poderes públicos. Entretanto, é preciso sujeitá-las a regulamentação e controle, para que não se tornem um ambiente fácil para cometimento de intolerâncias e violações à liberdade e à igualdade.

O controle político do cidadão tende a ser eficaz quando se verifica a promoção eficiente da educação para a cidadania, constituindo-se como um dos ingredientes fundamentais para se conseguir elaborar uma receita que reúna voto e participação conscientes. Aliás, segundo queixa-se Bobbio (2015, p. 55), a educação para a cidadania se constituiria na sexta promessa não cumprida da democracia. Por sua vez, Mill (2018) sustenta que cidadãos ativos se capacitam com a participação eleitoral.

Quanto ao Brasil, “a pobreza do povo, especialmente da população rural, e, em consequência, o seu atraso cívico e intelectual constituem obstáculos para a almejada elevação do nível político” (LEAL, 2012, p. 239-240). Infelizmente, nos dias atuais, apesar de a população ser predominantemente urbana, o panorama não é muito diferente.

Contudo, o cenário mais prejudicial é aquele em que há a ausência de *accountability*, pois, ainda apegando-nos à doutrina de O’Donnell (1998), nesses casos, ocorre uma situação de “democracia delegativa”, evidenciada na hipótese em que não há o controle da sociedade em face do exercício do poder realizado pelos representantes políticos, é como se os governantes fosse uma espécie de tutores do público, apesar da existência de previsão e de instrumentos de democracia plena.

Nos moldes apresentados, a *accountability* como forma exclusiva de controle é insuficiente para barrar todas as falhas que o sistema representativo brasileiro enfrenta. Ademais, como ponderou Schwarcz (2019, p. 236) “democracia não se resume ao ato da eleição, ela vive do cotidiano que ajuda a instaurar”. E o cotidiano, certamente, desse ser considerado pelo eleitor brasileiro no momento de fazer a escolha do governante, no sentido de avaliar se houve melhora em suas condições econômicas, porque, de todo modo, o voto econômico constitui em um indicador mais acessível ao cidadão. Mas isso também não é suficiente.

Por fim, entende-se que, para se alcançar uma democracia melhor, um sistema representativo responsivo, mesmo que pareça retórica ou utopia, a solução recai em reforçar as bases de uma educação pública de qualidade, inclusiva e atenta às nossas diversidades culturais, sociais, raciais, bem como de acessibilidade, de forma a que se capacite cidadãos mais aptos para participar ativamente dos assuntos políticos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tudo considerado, observa-se que apesar de na ordem constitucional brasileira não haver expressamente a previsão de instituto jurídico que vincule o governante, no exercício do mandato, ao cumprimento da plataforma política defendida em campanha eleitoral, cabe a ele, ao realizar o planejamento e ao decidir sobre as políticas de sua agenda de governo, cumprir a Constituição, atendendo aos anseios dos brasileiros, atuando de forma responsiva. Nesse ponto, cabe ao governante. Contudo, não se duvida que o governante, após eleito, recebe a prerro-

gativa de avaliar e decidir qual a melhor política a desempenhar, não se vinculando aos representados individualmente. Isso porque a representação política pressupõe que o representante representa toda a nação e não apenas seus eleitores.

Do mesmo modo, a democracia brasileira possui como um de seus fundamentos basilares a premissa da liberdade do cidadão de influenciar no planejamento e nas decisões do governo. Essa diretriz deve alcançar, inclusive, os membros do Poder Legislativo, no exercício da função legislativa. Não é, pois, nenhuma utopia a defesa da responsividade como vetor a direcionar a atuação dos detentores de mandato eletivo.

Todavia, a consequência para o sistema representativo brasileiro do fato de os governantes, no exercício do mandato, não se vincularem à plataforma política defendida em campanha eleitoral consiste, em algumas situações, numa atuação do governante, muitas vezes, contrária às demandas, necessidades e peculiaridades da população. Além disso, favorece a influência e a interferência das elites na representação política, as quais, uma vez no poder, acabam inviabilizando a participação popular. De todo modo, um fato relevante a ser considerado é que a implementação da agenda de governo do Poder Executivo está condicionada a diversos fatores, os quais, mesmo que superados, pode acontecer de uma vez o eleito, o representante, durante o exercício do mandato deparar-se com um cenário em que não seja adequado e viável a execução de suas promessas.

Nesse sentido, a democracia ideal para a sociedade contemporânea, inclusive a brasileira, é a em que os representantes políticos sejam conscientes de se pautar numa atuação governamental responsiva, voltada a captar e atender os anseios dos cidadãos, incluindo as diversidades que compõem o Brasil. Mas, para que haja uma atuação governamental responsiva, indispensável é a atuação eficiente e eficaz do controle político do cidadão, através, por exemplo, do *accountability* vertical, sem prejuízo dos controles institucionais e próprios do sistema de separação dos poderes. Mas não só através desse mecanismo, pois a educação para a cidadania é o ponto-chave para o aprimoramento da democracia.

Até que se aprimorem essas ferramentas, o voto ainda se constitui a alternativa de mais fácil alcance ao cidadão no momento da escolha do governante. Nesse sentido, cabe ao eleitor, no momento de tomar a decisão em que político votar, partir de um juízo de valor a partir do aspecto econômico, ou seja, avaliar se a vida melhorou, se houve melhoria econômi-

ca, de acesso aos direitos, e se os serviços públicos estão mais facilitados ao cidadão, por exemplo. Contudo, para isso, é preciso mas cidadania ativa e consciente.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ANDRADE, Mariana Dionísio de; ARAGÃO NETO, Lásaro Arsênio de Paula. **Por que é tão complicada a aplicação efetiva do processo de accountability no Brasil?** Quaestio Iuris. Rio de Janeiro, 2019, v. 12, n. 1, p. 122-143.

ANDRADE, Mariana Dionísio de. **Policy switch e os efeitos do desvio de mandato para a representação democrática**. Revista Opinião Jurídica. Fortaleza, 2019, ano 16, n. 23, p. 140-159, jul./dez. 2018.

BARROS, Laura Mendes Amando. **Auditoria democrática: instrumento de controle social na administração pública brasileira**. 2017. 223. (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

BOBBIO, Norberto. **O filósofo e a política: antologia**. In: SANTILLÁN, José Fernández (Org. e Apr.). Tradução César Benjamim (Palavras preliminares e partes I a V), Vera Ribeiro (partes VI a IX). Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. revisada. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 6 ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2007.

BURKE, Edmund. **Discurso aos eleitores de Bristol**. Trad. Gustavo Biscaia de Lacerda. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 44, p. 97-101, nov. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: uma crise da democracia liberal**. Tradução Joana Angélica d'Avila Melo. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 24 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CORTEZ, Maysa. **Governabilidade e presidencialismo de coalizão: o desempenho das alianças partidárias no governo Dilma**. 2018, 169 (Dissertação – Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito), na Universidade Federal do Ceará - Faculdade de Direito, 2018.

CUNHA, Jânio Pereira de. **Democracia e direito: o controle judicial de constitucionalidade da política**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia: uma introdução crítica**. Tradução Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Trad. Celso Mauro Paciornik. 1 reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Rio de Janeiro: Vozes, 2019.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

INNERARITY, Daniel. **A política em tempo de indignação: a frustração popular e os riscos para a democracia**. Tradução de João Pedro George. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

HABERMAS, Jürgen, **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneicher. v. 1. 2. ed. rev e reimp.. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 2012.

HAURIOU, Maurice. **Princípios de derecho público y constitucional**. 2. ed. Trad. Carlos Ruiz del Castilho. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1927.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Tradução Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1995).

LAMOUNIER, B. NOHLEN, D. (orgs.) **Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira**. São Paulo, Idesp/ Editora Loyola, 1993.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMONGI, Fernando. FIGUEREDO, Angelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1988.

LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.esp., p. 5-13, 2017.

LISOWSKI, Telma Rocha. **Mandato parlamentar e crise de representatividade**: instrumentos de perda e reforma do sistema. Curitiba: Juruá, 2018.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n° 29, pp. 5-34, 1995.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução Denise Bottmann. 1. ed. Porto Alegre: L&PM, 2018.

MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III: direito eleitoral e direito parlamentar**. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito, 2003.

MOISÉS, José Alvaro. Apresentação. In: MOISÉS, José Alvaro (org.). **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade**: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p. 7-31.

MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil pós-constituente. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 45-51, 2001.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. **Democracia e governo representativo no Brasil**. 2016. 258. (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

O'DONNELL, Guillermo Alberto; CHMITTER, Philippe C. **Transições do regime autoritário**: primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. n. 4 São Paulo, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 25.02.2020.

PEREIRA, Fabiano da Silva. RUBIATTI, Bruno de Castro. Relação Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro: a agenda do governo Dilma Rousseff (2011-2016). **Temáticas**, Campinas, n. 27, p. 285-316, fev./jun. 2019.

PZREWORSKI, Adam. **Qué esperar de la democracia**: límites y posibilidades del autogobierno. 1. ed. 1. reimpr. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment**: aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Globo, 1965.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SHAPIRO, Ian. **Os fundamentos morais da política**. Tradução Fernano Santos. Revisão da tradução Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SOARES, Rosana campos; S. CAMPOS, Christiane Sistema Neoliberalismo e dependência na América Latina. **Espacio Abierto**, vol. 23, núm. 1. Venezuela: Universidad del Zulia Maracaibo, 2014, pp. 45-70.

STOKES, S. **Mandates and Democracy**: Neoliberalism by Surprise in Latina America. Cambridge: Cambridge University, 2001.

TRAUMANN, Thomas. **O pior emprego do mundo**: 14 ministros da Fazenda revelam como tomaram as decisões que mudaram o Brasil e mexeram no seu bolso. São Paulo: Planeta, 2018.

TSE. **Proposta de governo dos candidatos ao cargo de presidente da república: Dilma Roussef – PT**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/propostas-de-candidatos>. Acesso em 5 de dezembro de 2019.

VELOSO, Ana Flávia Alves Canuto. **Aspectos Atuais da Representação Política**: confiança, representatividade e participação popular. 2018. 205. (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

WELP, Yanina. **Todo lo que necesitás saber sobre las democracias del siglo XXI**. 1 ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós, 2018.