

RESENHA*

SÀNCHEZ DE DIOS, Manuel. La responsabilidad política del Gobierno de acuerdo com la ‘teoria de La agencia’. **Revista de la Cortes Generales**, Logroño, n. 67, pp. 139-183, 2006.

Rogério Assunção de Farias¹

Manuel Sánchez de Dios é Doutor em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madrid em 1989, diplomado em Direito Constitucional e Ciência Política pelo Centro de Estudos Constitucionais de Madrid em 1985. Professor visitante no Departamento de Ciência Política na Universidade de Buffalo em Nova York (SUNY-BUFFALO), USA em 1995, *Visiting Researcher* no Departamento de Ciência Política na Universidade de Santa Bárbara na California (UCSB), USA em 1998 e *Honourous Researcher* no *Nordic Policy Studies Centre* da Universidade de Aberdeen (Reino Unido) em 2005. Membro do Colégio de Doutores e Licenciados em Ciências Políticas e Sociología de Madrid, da Associação Espanhola de Ciência Política (AECPA) e do *Standing Group on Parliaments* da *European Consortium for Political Research* (ECPR). As principais linhas de investigação são: a análise das instituições do parlamentarismo, formas de *accountability* democrática, o estudo comparado do Estado de Bem-estar, o programa da socialdemocracia e os sistemas políticos nórdicos.

Versando sobre o tema central da ciência política, o artigo trata do poder e seu controle como fundamento dos sistemas democráticos. Traça uma vinculação direta entre a qualidade da democracia e o grau de *accountability* dos governantes para com seus cidadãos em termos formais, nos aspectos jurídicos da responsabilidade e na vinculação com a penalização.

Para tanto, toma de empréstimo a “teoria da agencia” que se baseia numa abordagem institucional-racionalista da ciência política, convergente para uma forma mais completa da natureza da responsabilidade política do contexto em que se desenvolve e dos mecanismos de controle para torná-la efetiva.

O trabalho apresenta um painel puramente normativo da questão do controle do poder na democracia através da responsabilidade política dos governantes, objetivando

¹ Mestrando em Gestão Pública pelo Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (MPANE) - UFPE; MBA Executivo em Marketing – UFPE; Especialista em Engenharia da Qualidade pelo Departamento de Engenharia – UFPE; Graduado em Ciências Econômicas – UFPE; é economista da UFPE. E-mail: rogeriofarias1957@gmail.com

destacar as premissas adotadas pela teoria da agencia em relação ao tema. Assim, considera: 1) primeiramente o conceito de responsabilidade política e as questões que têm suscitado a reflexão sobre a mesma, desde meados do século XX: a distinção entre responsabilidade política e responsabilidade jurídica e a relação que há entre responsabilidade e sanção; 2) em segundo, se analisa a responsabilidade política de acordo com a teoria da agencia (suas premissas; os “problemas” – ou seja, as questões relevantes para a democracia que suscita o processo de delegação e de responsabilidade do poder e os mecanismos de controle dos governantes -; a valoração do processo da agencia no presidencialismo e no parlamentarismo; e, conclusivamente, a análise dos problemas da agencia nas distintas “cadeias de delegação e responsabilidade” tanto institucionais, bem como na democracia parlamentarista.

A idéia de responsabilidade política parte da concepção clássica de “prestação de contas” para aludir à questão da *accountability*, *answerability* e *responsibility*. O suposto é que a responsabilidade política e a obrigação de prestar contas afeta os agentes públicos eleitos ou não (nomeados) que ocupam cargos públicos. De acordo como Sánchez de Dios (2006):

el planteamiento actual de la responsabilidad política está orientado por el análisis del proceso de decisión, por la valoración de la eficacia decisional, por la consideración de la calidad de la democracia segund indicadores precisos, por la vigencia efectiva del imperio de la ley, en fin por el objetivo de identificar y combatir las causas de la corrupción política. En suma, se trata de entender de manera empírica el funcionamiento de las instituciones democráticas (SÁNCHEZ DE DIOS, 2006, p.2).

O'Donnel (apud SÁNCHEZ DE DIOS, 2006) alude que “o fundamento da responsabilidade é a idéia de um poder controlado”. Quando a responsabilidade de um governo não é integral, criam-se formas imperfeitas, chamadas de “democracias delegativas”, que ensejam formas plebiscitárias, cesaristas, populistas e outras tendências, cujo governante - mesmo que instituído por meio de eleições livres e razoavelmente justas -, tende a ignorar os controles democráticos correspondentes a outras agencias e poderes do Estado. Assim, na ausência de *accountability* ou prestação de contas, a democracia se transforma em autoritarismo e corrupção, que consiste em sobrepor o interesse privado e particular dos governantes sobre o interesse público.

Os fundamentos da *accountability* podem ser de ordem **formal** e **material** de acordo com O'Donnel (apud SÁNCHEZ DE DIOS, 2006). Na ordem **formal**, assenta em três princípios: 1) no fundamento liberal que estabelece direitos ao cidadão que nenhum poder, inclusive do Estado, pode violar; 2) no fundamento republicano que institui: a) a identificação e defesa do interesse público como objeto natural da ação política; e b) a sujeição à lei pelos

que ocupam cargos públicos; e por último, 3) o fundamento democrático da participação dos cidadãos na vida política, de eleger e serem eleitos para cargos públicos. Estes três fundamentos convergem sob o princípio da do império da lei e Estado de direito, base da democracia e da responsabilidade dos governantes. O fundamento **material** da responsabilidade tem por base a possibilidade de sancionar um comportamento impróprio; dito de outra maneira, o conceito de responsabilidade inclui somente a idéia de um comportamento ajustado do que se espera da atuação do agente público, sendo previsível a possibilidade de infringir sanções à conduta que se desvia de suas obrigações. Se não existe sanção, a responsabilidade é considerada incompleta ou diminuída.

Neste sentido, importa a atividade fiscalizadora, que não deve necessariamente exercer igualmente o poder de aplicar sanções, que poder ser exercida em dois momentos. Numa primeira fase, a exigência da responsabilidade consiste em fazer com que o governante: a) explique seus atos; b) preste contas de suas ações e do uso dos meios e recursos aplicados para levá-los a efeito; e c) tolerar as investigações dos órgãos de controle. Num segundo momento, a “responsabilidade exigida” é estabelecida por meio da sanção política.

Esta questão é particularmente relevante no caso das democracias presidenciais nas quais não existe moção de censura e o executivo não pode dissolver o Congresso. As diferentes facções políticas têm completa independência para manter os cargos públicos, somente sendo possível a remoção por meio de processo de *impeachment*, que requer um procedimento judicial. Nas democracias parlamentaristas, a remoção do cargo público devido a razões políticas como um tipo de sanção é parte do processo, constituindo-se num tipo de “sanção eleitoral”.

A lógica da teoria da agencia se baseia na cadeia de responsabilidade, sendo suposto que os agentes que delegam podem obter de seus delegados uma atuação honesta. Um agente é responsável ante o principal se: 1) está obrigado a agir em representação ao principal e; 2) se o principal tem o poder discricionário para punir ou premiar o agente em razão de sua atuação e seus resultados. Assim, o conceito de responsabilidade na teoria da agencia se fundamenta na idéia de controle, ou seja, no processo de controle.

Moreno Crisp e Shugart (apud SÁNCHEZ DE DIOS, 2006) consideram que a teoria da agencia tem provido grande profundidade analítica e versatilidade na análise da responsabilidade política. Mesmo considerando que a teoria restringe seus supostos de responsabilidade política aos casos em que o principal pode destituir o agente ou decidir sobre sua permanência no cargo, situação distinta àquela em que o principal não dispõe de tal poder. Ou seja, de acordo com a teoria da agencia, somente quando o principal tem poder sobre o

agente, acontece responsabilidade política, por meio de uma relação direta principal-agente. Para Mainwaring (apud SÁNCHEZ DE DIOS, 2006) isto pode resultar em deixar fora da análise os casos em que não há esta relação direta, uma vez que a responsabilidade política pode situar-se muito além da relação direta, o que permitiria incorporar a possibilidade de aplicar sanções aos agentes que tem que responder por suas ações, mesmo inexistindo esta relação direta principal-agente.

O processo de agencia varia segundo as diferentes formas de governo nas democracias representativas, baseadas na delegação de poderes e responsabilidade política para exercício do poder. Na democracia parlamentarista o parlamento é o ator “principal” e possui a autoridade original, não obstante o presidente do Governo e o Governo serem “agentes” do parlamento. No parlamentarismo há uma só cadeia de delegação que vai dos votantes aos funcionários, assim, as relações de delegação e responsabilidade adquirem um maior grau de complexidade, devido a exigência de maiorias representativas para governar, que o distingue do presidencialismo.

Sánchez de Dios (2006) ao comparar a democracia parlamentarista com a presidencial, observa que no parlamentarismo a delegação e a responsabilidade operam de uma forma mais indireta, inexistindo competitividade entre agentes, uma vez que o encadeamento se dá no sentido dos votantes até o executivo.

No parlamentarismo o controle institucional sobre os agentes é menos importante que no presidencialismo, sobretudo devido à questão do veto legislativo, mecanismo de dissolução do legislativo a cargo do executivo, que inexistente no presidencialismo.

Strom (apud SÁNCHEZ DE DIOS, 2006) afirma que a simplicidade da cadeia de delegação na democracia parlamentarista constitui um incentivo para os principais controlem seus agentes e a eficácia das atividades por eles desenvolvidas. Mas se algum elo da cadeia é débil, fragiliza a responsabilidade e afeta todo o sistema (SÁNCHEZ DE DIOS, 2006).

A lógica de encadeamento da delegação favorece a eficiência da ação política, na medida em que os atores enfrentam poucos controles externos institucionais e de *veto players*. Cada agente depende exclusivamente de um principal, que exerce sobre ele estreita vigilância. Isto resulta num incremento da capacidade de tomar decisões e da eficiência administrativa, ou seja, a eficácia decisória no sistema como um todo é favorecida. Mas Strom (apud SÁNCHEZ DE DIOS, 2006) alerta para perdas da agencia, uma vez que este mecanismo pode comprometer a transparência do processo, se comparado com sua ocorrência no presidencialismo. Assim, a democracia parlamentarista apresenta algumas vantagens em relação ao presidencialismo: incidência de ganhos devido a custos de tomada de decisão mais

baixos, o que dá mais eficácia na ação dos agentes administrativos e a seleção dos atores principais está mais desenvolvida.

Como desvantagens, a democracia parlamentarista apresenta redução das possibilidades de informação (elevando, portanto, a assimetria informacional) dos eleitores, e o fato de ter uma política menos transparente que a democracia presidencial.

Postas numa balança, a vantajosidade do parlamentarismo pesa na seleção mais completa e aperfeiçoada do agente, mas se dilui devido ao baixo retorno informacional entre agente e principal, induzindo a falta de compreensão do comportamento dos atores.

As perdas da agencia, devido ao déficit informacional sobre o comportamento dos agentes resulta num comportamento aleatório dos principais que, por exemplo, pode aumentar a volatilidade eleitoral. O resultado disso é a tendência ao desaparecimento do voto de classe. Outro efeito causado pela assimetria informacional, é que atualmente os mecanismos de controle *ex post* tendem a reforçar-se na democracia parlamentarista, via comitês (que constitui um controle especializado dos agentes) e pela via judicial, que é um controle institucional.

A cadeia final do processo decisório e, portanto, de delegação e responsabilidade na democracia parlamentarista, se estabelece entre os ministros e os funcionários, cuja estrutura de relacionamento entre agente e principal, resulta em estímulos para que possam realizar os objetivos definidos pelo gabinete.

Mas esta relação entre ministro como principal e funcionários como agentes, pode incidir graves problemas de agencia. Mesmo diante de uma clara situação de subordinação entre funcionários e ministro, a relação de agencia ministro-funcionário tem características próprias. Isto implica, por vezes, em limitação da capacidade de manobra dos membros do Governo, devido a que alguns funcionários habitualmente são altamente especializados e possuem uma elevada preparação profissional. Isto é o que geralmente ocorre em altos cargos e carreiras diferenciadas da função pública, podendo causar assimetria informacional entre membros do governo e seu agente. Em alguns casos, pode ocorrer o insulamento burocrático, quando os funcionários tendem a defender um grau de autonomia própria, por exemplo, quando a função pública está estruturada em corpos de caráter especializado. Outra situação adversa para agencia decorre das ineficiências e rigidez dos sistemas burocráticos, que tem sido causa de reformas empreendidas em muitos países, a exemplo da Reforma de Bresser Pereira, no Brasil.

Conclusivamente, a assimetria de informação é o problema mais relevante nas cadeias governamental e administrativa. Na governamental, a forma de governo de partido

resulta nas perdas da agencia; e na administrativa, os ministros sempre dispõem de recursos para controlar as perdas da agencia. A mediação dos partidos nas democracias parlamentaristas se opera de forma simples: dado que resolvem os problemas da ação coletiva, reduzem os custos de transação na atividade política, por meio de alianças legislativas.

A teoria da agencia, assim, permite por em evidência que a cadeia parlamentarista se converteu numa peça chave para controle do poder *ex ante* e *ex post* no regime parlamentarista.

* Submissão: 07/05/2010

Aceite: 15/05/2010