

DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA À RESPONSABILIDADE POLÍTICA¹

Ana Roso²

RESUMO: Neste artigo pretendemos estabelecer uma conexão entre a representação política e a responsabilidade política. A tradicional ideia que associava mandato livre e irresponsabilidade do representante deixa de ser satisfatória, pelo que, actualmente, a responsabilidade política tem vindo a ser concebida como a “outra face” da representação política. Relacionadas com a figura da responsabilidade política dos representantes surgem, comumente, as figuras da “responsividade” e da accountability. Apesar da conexão com a responsabilidade política, estas são figuras mais próximas da Ciência Política do que do Direito Constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Representação política; responsabilidade política; “responsividade”; accountability.

ABSTRACT: This article we intend to establish a connection between political representation and political responsibility. The traditional idea that associated free mandate and irresponsibility of the representative ceases to be satisfactory, so that currently, political responsibility has been conceived as the “other side” of political representation. Related to the figure of the political responsibility of representatives appear, commonly, the figures of “responsiveness” and accountability. Although the connection with political responsibility, these figures are closer to Political Science than to Constitutional Law.

KEYWORD: Political representation; political responsibility; “responsiveness”; accountability.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O princípio representativo; 2.1. Proibição do mandato imperativo e mandato livre; 2.2. Representação política e representatividade; 3. Esboço de um conceito de responsabilidade política; 4. Da representação política à responsabilidade política, 5. “Responsividade”, accountability e responsabilidade; 5.1. “Responsividade” ou responsiveness; 5.2. Accountability política; 6. Conclusão; 7. Referências.

¹A investigação constante deste artigo teve lugar no âmbito do seminário especializado, do 1.º Semestre, “Constituição, Política e Responsabilidade”, do curso de Doutoramento em Direito – 3.º Ciclo de Estudos – do ano lectivo 2010-2011, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal.

²Ana Roso, Investigadora da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, e Doutoranda em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal.

1 INTRODUÇÃO

Pretendemos com este artigo estabelecer uma conexão entre o conceito da representação política com o conceito de responsabilidade política.

Para tal, começaremos por fazer referência ao conceito de representação política. Em seguida, daremos conta de uma breve referência à evolução da figura do mandato dos representantes, que deixou de ser imperativo para passar a ser um mandato livre ou representativo. Aludiremos, ainda, a uma das dimensões do conceito de representação – a representatividade. Tentaremos, posteriormente, avançar com uma noção de responsabilidade política, não deixando de apresentar uma nota histórica no que concerne ao seu surgimento.

Após este percurso, tentaremos entender em concreto como se relaciona o conceito da representação política com o conceito de responsabilidade política. Finalmente, com o intuito de compreender como se relacionam com este conceito de responsabilidade política, abordaremos brevemente duas figuras, que se aproximam mais da esfera da Ciência Política do que da do Direito Constitucional – “responsividade” e accountability.

2 O PRINCÍPIO REPRESENTATIVO

Partindo da ideia de que “representação” significa “tornar presente um sujeito ausente mediante a acção de um sujeito fisicamente presente”³, tentaremos de seguida compreender o que se entende por representação política.

Como integrante do princípio democrático, refere Gomes Canotilho que o princípio da representação assenta, por um lado, na ideia de exercício do poder político, constitucionalmente autorizado, por órgãos de soberania do Estado em nome do povo; por outro lado, esse poder é legitimado, directa ou indirectamente, pelo princípio da soberania popular; por último, o exercício desse poder procura prosseguir os fins ou interesses do povo. Nisto se resume a clássica expressão de Lincoln: “governo do povo, pelo povo e para o povo”⁴.

A este propósito, Gomes Canotilho distingue entre “representação democrática formal” e “representação democrática material”⁵, sendo que a *primeira acepção* – a “representação formal” – traduz-se na autorização

³Vide Maria Benedita Urbano, *Representação Política e Parlamento – Contributo para a Teoria Política – Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*, Almedina, Coimbra, 2009, pág. 93.

⁴J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2000, pág. 290-291.

⁵*Ibidem*, pág. 291 e 292.

(e legitimação) dada pelo povo a um órgão soberano “representativo” para agir autonomamente em nome do povo e para o povo, ou seja, para exercer o poder político. Assim, a representação – em geral parlamentar – assenta na soberania popular. Já quanto à *segunda aceção* da representação democrática, só quando o povo se possa rever nos actos dos representantes em virtude da justeza do conteúdo dos mesmos é possível afirmar a existência de “representação democrática material”.

Prossegue o mesmo autor referindo que numa perspectiva organizatória e funcional, a representação política consiste num processo de selecção dos governantes, essencialmente através das eleições, pelos governados. Tal permite, por um lado instituir o exercício do poder político e por outro lado, instituir o controlo exercido pelos representados⁶.

Por sua vez, ensina Benedita Urbano que desde que a eleição surgiu – a partir das revoluções liberais burguesas – como modo de escolha dos representantes no âmbito do direito público, foi logo encarada, e é ainda hoje, como instrumento privilegiado para legitimar o poder.

Refere também a autora citada que Parlamento e representação política se apresentam, ao longo dos tempos, como categorias “inter-relacionadas”. No entanto, existem outras formas de representação não parlamentar, sendo o caso do Presidente da República, democraticamente eleito, nos sistemas presidencialistas e semipresidencialistas. Mas, a instituição parlamentar (apoiada em eleições competitivas) é a que melhor contribui para a manutenção de sistemas representativos e democráticos⁷.

Também entre nós, a “*representação parlamentar*” foi eleita pela Constituição como o “«modus» primário” de realização da “vontade do povo”⁸. A Assembleia da República é, assim, “a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses” – artigo 147.º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP). Esta representa todos os cidadãos, não só os cidadãos que votaram na eleição, mas também os que “não votaram ou não puderam votar”. Bem como o deputado representa todo o país e não apenas o partido que o propôs ou o círculo eleitoral por que foi eleito (n.º 2, do artigo 152.º, da CRP). Logo, como são deputados que representam todo o país, recebem do povo um *mandato livre* e não já um *mandato imperativo*⁹.

2.1 Proibição do mandato imperativo e mandato livre¹⁰

⁶*Ibidem*, pág. 531.

⁷Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 37-38 (e nota n.º 27).

⁸Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, ob. cit., pág. 291.

⁹Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, ob. cit., pág. 610-611 e J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, anotação artigo 152.º, pág. 256.

¹⁰J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2000, pág. 290-291.

Hodiernamente, os representantes recebem do povo, na sequência dos resultados eleitorais, um mandato livre ou representativo. Mas nem sempre foi assim. Na época medieval os representantes das instituições parlamentares recebiam um mandato parlamentar habitualmente designado por *mandato imperativo*. Este tipo de mandato aproximava-se da figura do contrato de direito privado de mandato típico da representação. Pois, à semelhança do mandatário privado que gere os negócios do mandante, substituindo-o, falando em seu nome e actuando nos termos estipulados no mandato, os representantes parlamentares pré-modernos operavam como mediadores entre os grupos (v.g. corporações e burgos), que funcionavam como mandantes, e o monarca. Representavam, assim, não todo o povo, mas apenas os grupos perante o monarca.

Os membros das assembleias limitavam-se a transmitir ao monarca instruções, que não podiam desrespeitar sob pena de serem responsabilizados, recebidas dos grupos que os tinham designado e que eles, conseqüentemente, representavam.

Com o surgimento do constitucionalismo moderno, os Parlamentos liberais afirmaram-se como verdadeiras instituições com poder deliberativo, juridicamente independentes e autónomas não só dos monarcas mas também daqueles que vão ser representados. Os parlamentares das modernas assembleias passam a agir em nome próprio, mas no interesse dos representados, representando agora a Nação inteira e já não apenas um grupo, recebendo, assim, um *mandato livre e não vinculado*, afirmando-se a plena liberdade de decisão dos representantes, que apresentam autonomia em relação aos eleitores. Fala-se da consagração da prática da *proibição do mandato imperativo*¹¹.

Com o acolhimento do *mandato livre* e da proibição do *mandato imperativo* acaba por se consagrar a teoria de Montesquieu e de Sieyès, segundo a qual os representantes, após receberem o mandato do povo, não podiam ser considerados como simples “*comissários*”¹², devendo antes ter independência em relação aos seus eleitores¹³.

Actualmente mantém-se a proibição do mandato imperativo e a consagração do mandato livre ou representativo mas, como defende Benedita Urbano, tem que ser adequado às novas exigências parlamentares e partidárias¹⁴.

¹¹J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2000, pág. 290-291.

¹²J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2000, pág. 290-291.

¹³J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2000, pág. 290-291.

¹⁴J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, 2000, pág. 290-291.

2.2 Representação política e representatividade

A representatividade surge como uma dimensão do conceito de representação, possivelmente menos conhecida, em que nos aparece a representação como um “espelho” da sociedade. Esta identifica-se, pois, com uma concepção *descritiva* da representação. Assim, entende-se por representatividade a correspondência, essencialmente sociológica, real ou efectiva, entre representantes e representados, ou, como nos refere Fisichella, a representatividade é entendida “como reprodução no microcosmo representativo do macrocosmo social”¹⁵.

A representação política não se reduz ao conceito de representatividade. Até porque a representação não implica necessariamente representatividade. Um órgão pode basear-se na representação e ter também representatividade, mas pode haver situações em que um órgão mantém a representação apesar de ter perdido representatividade¹⁶.

Por seu turno, Benedita Urbano alerta para o interessante facto de a representatividade e a responsabilidade correrem em sentidos opostos. Assim, quanto menor a representatividade de um órgão, maior a sua responsabilidade e vice-versa. Exemplifica a autora com a ideia de que o Parlamento garante uma maior representatividade do que o governo, no entanto, este último apresenta-se como o “principal actor da responsabilidade política”¹⁷.

Refere também a autora citada que com este sentido de representatividade a representação é vista não como um *modo de agir*, mas sim como *modo de ser* – representação como *capacidade para reproduzir* a realidade representada –, pouco expressando, assim, sobre o modo como é realizada essa representação pelos representantes – *modo de agir*. Pelo que, dificilmente se consegue incluir esta ideia de representatividade no conceito de responsabilidade, estando esta, pois, mais relacionada com a representação como *modo de agir*¹⁸.

3 ESBOÇO DE UM CONCEITO DE RESPONSABILIDADE POLÍTICA

Após uma breve análise em torno da figura de representação política, cabe agora tentar avançar com um conceito de responsabilidade política, começando por salientar, como referem vários autores, que a *incerteza rodeia a noção de responsabilidade política*¹⁹. Ainda assim, e

¹⁵Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, ob. cit., pág. 531, Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 14 e Domenico Fisichella, *La Rappresentanza politica*, Editori Laterza, Roma – Bari, 1996, pág. 17.

¹⁶Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, ob. cit., pág. 531 e Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 142.

¹⁷Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 143.

¹⁸*Ibidem*, pág. 144.

¹⁹Cfr. Nomeadamente, Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 184-185 e Philippe Ségur, “Qu’est-ce que la responsabilité politique?”, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’Étranger*,

na tentativa da apresentação de um conceito de responsabilidade política, recorrendo a Gomes Canotilho, pode afirmar-se que “a responsabilidade política é um mecanismo jurídico-constitucional que incide sobre o desvalor jurídico e político-constitucional dos actos dos titulares do poder político”²⁰. Enquanto nas palavras de José de Matos Correia e a Ricardo Leite Pinto a “responsabilidade política assenta pois na ideia que os governantes devem ser sancionados politicamente se governam mal”²¹.

De um ponto de vista histórico a responsabilidade política surgiu sob a forma de (responsabilidade) penal, só depois passou ser responsabilidade política²². A passagem da responsabilidade penal para a responsabilidade política está relacionada com a “deslocação do centro de poder político do Monarca para o Parlamento. Quando os ministros eram livremente nomeados pelo Monarca, e só perante ele eram responsáveis, ao Parlamento não cabia outra forma de exigir responsabilidade a um ministro que não fosse a acusação da prática de um ilícito penal”²³.

Este procedimento surgiu na Inglaterra, ainda durante a Idade Média, tendo-se tornado conhecido como *impeachment*. Este consistia numa acusação da Câmara dos Comuns aos ministros pela prática de um crime, enviando aqueles para serem julgados na Câmara dos Lordes. Inicialmente, o procedimento exigia a imputação de verdadeiros crimes ou delitos, mas rapidamente acabou por assumir também uma finalidade política²⁴. Nos finais do século XVIII, começa a assistir-se a uma espécie de mutação do instituto do *impeachment*, pois bastava a simples ameaça da sua possível utilização pelo Parlamento para levar à apresentação da demissão de certos ministros. Assim, este procedimento começou por ter um carácter meramente individual²⁵.

Em Inglaterra, no ano de 1782, Lord North, que ocupava à data o cargo de Primeiro-Ministro, e o seu gabinete, não resistiram a uma moção de censura do Parlamento. Costuma ser este o momento apontado para o nascimento da tradicional responsabilidade política, assim surgindo a obrigação do governo se demitir sempre que perde a confiança do Parlamento.

n.º 6, Paris, 1999, pág. 1600.

²⁰Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, ob. cit., pág. 530.

²¹José de Matos Correia e Ricardo Leite Pinto, “Responsabilidade política”, ob. cit., pág. 793.

²²Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998, pág. 21.

²³Joaquín García Morillo, “Responsabilidad política y responsabilidad penal”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 52, ano 18, Janeiro – Abril, Madrid, 1998, pág. 85-86.

²⁴Philippe Ségur, *La responsabilité*, ob. cit., pág. 21 e José de Matos Correia e Ricardo Leite Pinto, “A responsabilidade política”, in *Estudos Jurídicos em homenagem ao Professor António Motta Veiga*, Almedina, Coimbra, 2007, pág. 790.

²⁵José de Matos Correia e Ricardo Leite Pinto, “A responsabilidade”, ob. cit., pág. 790 e Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 178-179.

Desde este momento a responsabilidade passa a ter carácter colectivo²⁶.

O surgimento da responsabilidade política parece andar associado a uma forma de governo com um princípio da separação de poderes “flexível” que permite um sistema de “controlo político interorgânico”. Mais, a afirmação definitiva da responsabilidade política passou pelo reconhecimento de que o governo precisa da confiança do Parlamento – órgão democrático por excelência – para governar. Deste modo, a responsabilidade política começou por ser, e ainda é hoje em larga medida, uma responsabilidade governamental²⁷.

4 DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA À RESPONSABILIDADE POLÍTICA

Entende Benedita Urbano²⁸ que a ideia tradicional que relacionava *mandato livre* e irresponsabilidade do representante já não se apresenta como satisfatória. Pelo que, actualmente, a responsabilidade tem vindo a ser concebida, por muitos, como a “outra face” da representação. Assim, defende a autora citada que a responsabilidade constitui actualmente um elemento integrador do conceito de representação. Dito de outro modo, a responsabilidade política existe porque constitui um princípio básico da democracia representativa, pois quem exerce o poder político tem de prestar contas por esse exercício.

Também Jorge Miranda refere que a representação política implica a responsabilidade política. Por outro lado, este autor afirma que a responsabilidade política abarca, simultaneamente, nas expressões inglesas, a *responsiveness* (“responsividade”) e a *accountability* (prestação de contas)²⁹.

De seguida, tentaremos – ainda que brevemente – perceber em que consistem as figuras *supra* referidas e como se relacionam com a ideia de responsabilidade política.

5 “RESPONSIVIDADE”, ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIDADE

Ensina Pedro Lomba que na Ciência Política, sobretudo na Ciência Política anglo-saxónica onde é frequente encontrarmos insatisfação com as “ficções normativas” e com os “conceitos constitucionais” existentes, é usual definir-se a responsabilidade política com recurso a estes conceitos de

²⁶Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 179, Maria Benedita Urbano, “Representação política e responsabilidade jurídica: baralhar para governar”, in *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 27, Julho – Agosto, 2003, pág. 38 e Philippe Ségur, *La responsabilité*, ob. cit., pág. 21 e 22.

²⁷Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 179-181.

²⁸Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 146, 149 e 214.

²⁹Cfr. Jorge Miranda, *Manual*, ob. cit., pág. 78 (e nota n.º 2).

“responsividade” e de *accountability*, tentando assim colmatar o aparente vazio do termo responsabilidade³⁰.

Alerta, também, Benedita Urbano que estas figuras são, pois, mais figuras da Ciência Política do que do Direito Constitucional e que é usual encontrarmos uma certa fluidez conceptual e terminológica nestes cientistas políticos, quando se trata de analisar fenómenos como o da “responsividade” e *accountability*, e da sua relação com a ideia de responsabilidade³¹.

5.1 “Responsividade” ou responsiveness

“Responsividade”, segundo Gomes Canotilho, significa representação como *disposição para responder*, ou seja, sensibilização e capacidade de percepção dos representantes para decidir em consonância com os interesses, necessidades e desejos dos representados³².

Como nos refere Benedita Urbano, a “responsividade”³³ começou a ganhar especial relevo na década de 60 do século XX, na sequência do estudo de Miller e Stokes – “Constituency influence in congress”³⁴.

Pretendemos de seguida, ainda que de modo muito abreviado, sintetizar algumas das perspectivas sobre a “responsividade” que têm surgido ao longo dos tempos.

Começamos por Warren Miller e Donald Stokes, dois autores norte-americanos, que realizaram o referido estudo sobre representação (o qual constitui um marco na história da teoria representativa). Referem estes autores, que as circunscrições podem controlar a actuação dos respectivos representantes de duas formas alternativas. A primeira delas consiste em os eleitores elegerem para seu representante alguém que tenha convicções semelhantes às suas, de tal modo que se este seguir as suas próprias convicções realiza a vontade dos seus constituintes. De acordo, com a segunda, os representantes actuam com o que percebem ser a vontade dos seus constituintes (eleitores), com a finalidade de “conquistarem” a reeleição³⁵.

Este conceito tradicional de “responsividade” foi muito criticado por autores como Fisichella. Entende este autor que a relação que se estabelece entre representantes e representados não pode ser configurada

³⁰Pedro Lomba, *A Teoria da Responsabilidade Política*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pág. 76.

³¹Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 149-150, nota n.º 162.

³²Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, ob. cit., pág. 292.

³³Como menciona Benedita Urbano, é importante salientar que a relação entre “responsividade” e acto eleitoral é uma relação distante em comparação com aquela que existe entre *accountability* e o acto eleitoral, sendo segundo uma concepção clássica um tipo de responsabilidade que se prolonga no tempo (entre eleições). Cfr. Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 152.

³⁴Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 152. Cfr., também, Warren E. Miller e Donald E. Stokes, “Constituency influence in congress”, in *The American Political Science Review*, Vol. LVII, 1963, pág. 45-56.

³⁵Cfr. Miller e Stokes, “Constituency”, ob. cit., pág. 50.

como mecanismo de reacção do representante em face do representado que funcione como um modelo do tipo de “«estímulo-sujeito-resposta»”³⁶. O docente italiano citado discorda do pressuposto deste tipo de modelo em que o actor que induz a reacção é o eleitor. É sua convicção que não é esta a “d direcção «causal» que qualifica e caracteriza” a relação representativa, sendo esta uma “relação assimétrica” na medida que comporta sempre “uma diferença de *status*”³⁷ entre o representante e o representado”, cabendo ao primeiro, mais que ao segundo, a direcção dessa tal relação³⁸.

Por outro lado, defende Fisichella que não se deve aderir ao conceito de “responsividade” como uma constante e efectiva “actividade de resposta”, antes se deve subscrever a concepção de Hanna Pitkin³⁹ de “responsividade” como uma condição constante de “prontidão potencial para responder”, pelo que a responsividade passa a ser vista essencialmente como uma “propriedade do representante”. Não é necessário, continuando na senda de Hanna Pitkin, que o representado exprima sempre os seus desejos, sendo suficiente que possa fazê-lo, e fazendo-o, o representante os cumpra a não ser que exista uma boa razão (no interesse dos representados) para fazer o contrário. Assim, refere Fisichella que, mesmo no caso de terem sido formuladas vontades pelos representados, cabe aos representantes, dentro da sua autonomia, ponderar as vantagens e desvantagens do acolhimento de tais vontades. Nisto se traduz a referida *assimetria* que caracteriza a relação entre representantes e representados⁴⁰.

Também Benedita Urbano tece algumas críticas ao conceito tradicional de “responsividade”, defendendo que não lhe deve ser reconhecido grande relevo, pois se a “responsividade” fosse considerada como um elemento indispensável do conceito de responsabilidade, a sua concretização poderia aproximar-se, ainda que apenas de facto, de modo perigoso ao “princípio do mandato imperativo”, acrescentando, a autora citada, que este conceito de “responsividade” é demasiado teórico, podendo, na realidade, ser-se um “bom representante sem se ser responsivo”⁴¹.

Numa perspectiva, um pouco diversa, Pedro Lomba afirma que não se deve limitar o conceito de responsabilidade política à “responsividade” democrática. Mas, afirma o autor que a “responsividade” se apresenta

³⁶D. Fisichella, *La rappresentanza*, ob. cit., pág. 31-35.

³⁷Itálico nosso.

³⁸D. Fisichella, *La rappresentanza*, ob. cit., pág. 31-35.

³⁹Esta autora realizou um dos já considerados mais importantes estudos sobre representação. Cfr. Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of representation*, University of California Press, Berkeley, 1984.

⁴⁰D. Fisichella, *La rappresentanza*, ob. cit., pág. 31-35 (cfr. também Hanna Pitkin, *The Concept*, pág. 232-235).

⁴¹Cfr. Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 163-169 (aqui a autora faz também menção a outros estudos doutrinários, mais recentes, referindo que os mesmos permitem demonstrar o *supra* exposto. Nomeadamente, refere-se ao estudo de Susan Stokes, da década de 90, do qual se pode extrair que por vezes podem surgir condições que levam a que actuação do governo possa ser representativa do melhor interesse de todos, sem, no entanto, poder ser classificada de “responsiva”).

como um elemento forçoso do conceito responsabilidade política. Só a representação apropriada dos interesses do povo e a obtenção de resultados é que permite a subsistência no poder dos sujeitos políticos, pois, um governo pouco responsivo apresentar-se-á sempre como “precário” e passível de “responsabilização política”⁴².

Parece-nos provida de razão esta opinião de Pedro Lomba, mas apenas de um ponto de vista teórico, pois, a prática encarrega-se, não raras vezes, de demonstrar que mais importante para a subsistência de um governo, do que ser um governo muito ou pouco responsivo, será alcançar bons resultados, *maxime* para a economia do país.

5.2 Accountability política

A *accountability* consiste numa expressão anglo-saxónica que, não encontrando equivalente na nossa língua, tem vindo a ser traduzida, embora de forma imperfeita, por *obrigação de prestar contas*⁴³. Ela tem pois que ver com a obrigação dos representantes prestarem contas da sua actuação no exercício de funções públicas (designadamente políticas) aos representados⁴⁴.

Benedita Urbano avança, a este propósito, duas ideias iniciais. Por um lado, a *accountability* é um “fenómeno *relacional*”, envolvendo pois relação entre os representantes e os representados, por outro lado, a *accountability* envolve um “juízo *retrospectivo*” que incide sobre a actuação dos representantes⁴⁵.

A *accountability* apresenta uma importante ligação com as eleições (e com sua periodicidade). John Dunn considera que desta relação resulta o *sentido mínimo* de *accountability* política⁴⁶. Assim, na eleição os representantes prestam contas da sua actuação aos representados. Estes, ao abrigo de um juízo de sancionamento, determinam a manutenção ou não manutenção daqueles no poder⁴⁷.

No entanto, esclarece Pedro Lomba que esta *obrigação de prestar contas* pode ser concebida como uma obrigação contínua, e portanto, muito mais ampla do que a *accountability* eleitoral⁴⁸. Por outro lado, tanto o autor citado como Benedita Urbano entendem que responsabilidade política e *accountability* se distinguem.

Assim, para Pedro Lomba a *accountability* pode ser encarada de

⁴²Pedro Lomba, *Teoria*, ob. cit., pág. 93.

⁴³Neste sentido, Pedro Lomba, *Teoria*, ob. cit., pág. 82.

⁴⁴Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 172.

⁴⁵Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 171 e 172.

⁴⁶John Dunn citado por Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 173.

⁴⁷A este propósito, dá-nos conta Benedita Urbano que são vários os autores que se referem ao facto de a votação em eleições não ter um sentido unívoco, nem mesmo no caso de reeleição. Cfr. Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 174-175, nota n.º 216.

⁴⁸Pedro Lomba, *Teoria*, ob. cit., pág. 87.

duas formas distintas: ou como um conceito complexo e abrangente, dotado de várias dimensões e em particular de uma dimensão sancionatória – para a qual a Ciência Política tende, fazendo assim com que a *accountability* se sobreponha à responsabilidade política –; ou como um conceito mais restrito, compatível com uma “noção procedimental de responsabilidade política” – para a qual o Direito Constitucional tende, preferindo este falar de “interpenetração” (em vez de “confusão”) para relacionar a *accountability* com a responsabilidade política. No entanto, entende este autor que uma perspectiva constitucionalista da *accountability* terá de partir sempre do vocabulário constitucional e jurídico, sendo esta diferença de linguagem fundamental para perceber que a abordagem constitucional de *accountability* não coincide completamente com a visão que a Ciência Política tem do conceito.⁴⁹

Já para Benedita Urbano a *accountability* relaciona-se de forma incontestável com a ideia de responsabilidade (política) dos representantes, mas enquanto a *accountability* se situa no plano da “fenomenologia política”, a responsabilidade (política) situa-se no plano da “normatividade”⁵⁰.

No entanto, há autores que não chegam a fazer essa distinção⁵¹. Assim, a identificação entre a responsabilidade política e a *obrigação de prestar contas* aparece-nos, designadamente, em Freitas do Amaral, definindo este a responsabilidade política como “a obrigação de prestar contas pelos actos praticados e a sujeição a todos os meios políticos de fiscalização”⁵². Julgamos ainda que essa distinção não chega a ser feita por Jorge Miranda, referindo este que a “representação política implica a responsabilidade política, ou seja, o dever de prestar contas por parte dos governantes, a sujeição a um juízo de mérito sobre os seus actos e actividades por parte dos governantes e a possibilidade da sua substituição por acto destes”⁵³.

6 CONCLUSÃO

Começamos por recordar que o princípio da representação pode resumir-se na tradicional expressão de Lincoln: “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Actualmente, os representantes “recebem” do povo, na sequência dos resultados eleitorais, um mandato *livre* ou *representativo* e já não um *mandato imperativo*. Acentuando porventura uma dimensão menos “conhecida e visada” do conceito de representação, a figura da representatividade identifica-se com uma concepção *descritiva*

⁴⁹*Ibidem*, pág. 85, 87-88.

⁵⁰Benedita Urbano, *Representação*, ob. cit., pág. 172

⁵¹Isso nos refere Pedro Lomba, *Teoria*, ob. cit., pág. 84.

⁵²Diogo Freitas do Amaral, *Governos de Gestão*, 2.^a edição, Principia, Cascais, 2002, pág. 21.

⁵³Jorge Miranda, *Manual*, ob. cit., pág. 78.

da representação. No entanto, a representação política não se reduz ao conceito de representatividade, mesmo porque a representação não implica necessariamente representatividade. Uma vez que a tradicional ideia que relacionava *mandato livre* e irresponsabilidade do representante não se apresenta mais como satisfatória, hodiernamente, a responsabilidade política, que de um ponto de vista histórico, surgiu sob a forma de responsabilidade penal, tem vindo a ser concebida como a “outra face” da representação política. Relacionadas com a figura da responsabilidade política dos representantes surgem, normalmente, as figuras da “responsividade” e da *accountability*. Embora não se negue a conexão destas com aquela, pode concluir-se que estas são mais figuras da Ciência Política do que do Direito Constitucional.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Diogo Freitas do, *Governos de Gestão*, 2.^a edição, Principia, Cascais, 2002.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.^a Edição, Almedina, Coimbra, 2000.
- CANOTILHO, J. J. Gomes/MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.^a Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
- CORREIA, José de Matos Correia/ PINTO, Ricardo Leite, “A responsabilidade política”, in *Estudos Jurídicos em homenagem ao Professor António Motta Veiga*, Almedina, Coimbra, 2007.
- FISICHELLA, Domenico, *La Rappresentanza politica*, Editori Laterza, Roma - -Bari, 1996.
- GARCÍA MORILLO, Joaquin, “Responsabilidad politica y responsabilidad penal”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 52, ano 18, Janeiro – Abril, Madrid, 1998, pág. 85-86.
- LOMBA, Pedro, *Teoria da Responsabilidade Política*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008.
- MARTINS, Manuel Meirinho, *Representação política, Eleições e Sistemas Eleitorais – uma introdução*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2008.
- MILLER, Warren E./ STOKES, Donald E., “Constituency influence in congress”, in *The American Political Science Review*, Vol. LVII, 1963.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VII, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
- PITKIN, Hanna Fenichel, *The Concept of representation*, University of California

Press, Berkeley, 1984.

SÉGUR, Philippe, *La responsabilité politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998.

–, “Qu’est-ce que la responsabilité politique?”, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l’Étranger*, n.º 6, Paris, 1999.

URBANO, Maria Benedita, “Representação política e responsabilidade jurídica: baralhar para governar”, in *Boletim da Ordem dos Advogados*, n.º 27, Julho – Agosto, 2003.

–, *Representação Política e Parlamento – Contributo para a Teoria Político – Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*, Almedina, Coimbra, 2009.