

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO

LUÍS FELIPE GUEDES DA GRAÇA

***Accountability, Representação e as eleições
para Presidente e Deputado Federal no Brasil.***

**Rio de Janeiro
2008**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

LUÍS FELIPE GUEDES DA GRAÇA

***Accountability, Representação e as eleições
para Presidente e Deputado Federal no Brasil.***

**Dissertação apresentada
ao Instituto Universitário de
Pesquisa do Rio de Janeiro
como requisito parcial para
a obtenção do título de
Mestre em Ciências
Humanas: Ciência Política.**

**Rio de Janeiro
2008**

RESUMO

As democracias contemporâneas, sejam elas novas ou mais antigas, se baseiam em estruturas representativas. As atividades dos agentes dessas têm sido cada vez mais o foco de estudos que discutem a qualidade da democracia. O trabalho procura discutir as contribuições de duas literaturas com objetos similares, mas que os abordam de perspectivas diferentes. Essas literaturas são os trabalhos mais focados no conceito de representação política e os focados na idéia de *accountability* eleitoral. Essas duas correntes se entrelaçam por terem uma, na responsividade entre as vontades do eleitorado e as decisões dos agentes públicos, uma das características central de sua composição, e a outra, por ter nessa mesma responsividade, o seu objetivo. Além dessa discussão, o trabalho também procura analisar as possibilidades postas à representação por *accountability* nas relações entre eleitores e Presidente da República, e entre eleitores e deputados federais.

Palavras Chaves: Representação Política; *Accountability*; e Eleições.

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação carrega apenas o meu nome na capa, mas sua autoria só foi possível graças ao apoio de diversas pessoas e a paciência de várias outras. Apesar de terminada, ela carrega uma série de questionamentos e de interesses meus sobre o assunto que ainda precisam ser aplacados e reforçados.

Agradeço primeiro aos professores do Iuperj pelos ensinamentos, a todos os funcionários da casa por conseguirem construir um ambiente que ajuda o desenvolvimento da tarefa acadêmica e aos muitos colegas de convívio por terem me propiciado debates muito profícuos tanto dentro de sala, quanto em outros locais.

Agradeço ao meu orientador, Jairo Nicolau, pela calma para lidar com as inseguranças que todo o mestrando tem e pelas indicações de caminhos a perseguir a partir dos interesses de pesquisa que culminaram no texto que segue.

Agradeço a Capes pelo apoio financeiro através da bolsa de mestrado sem a qual esse trabalho provavelmente não teria sido possível de concluir.

E por último, agradeço, sobretudo, a minha família. Ao meu pai por ter me apresentado desde cedo à beleza de uma vida acadêmica onde se persegue o conhecimento. A minha mãe, por ter sempre apoiado firmemente minhas escolhas profissionais não muito ortodoxas. Ao meu irmão, por ser sempre o primeiro disposto a ouvir minhas elucidações nem sempre curtas ou simples. E a Neves, membro adotado da família, por ser a responsável, ao me preparar centenas de litros de café, pela energia de diversas tardes de estudo.

A todos que participaram diretamente ou indiretamente do período da minha vida que culminou na defesa dessa dissertação, agradeço profundamente.

Sumário

Capítulo I: Introdução.....	6.
Capítulo II – Representação Política: um balanço de 3 autores.....	13.
2.1 - Pitkin e <i>accountability</i> como visão formalista	15.
2.2 - Manin: eleições, e <i>accountability</i> como característica democrática.....	20.
2.3 - Urbinati e o despotismo indireto.....	26.
2.4 - Conclusão: Representação e a temática do controle.....	33.
Capítulo III - Expandindo a análise: o método de Min/Máx. aplicado ao conceito de Representação Política.....	36.
3.1 - O método de Min/Max	38.
3.2 - Coletânea e Tipologia	40.
3.3 - Definição Mínima	46.
3.4 – Definição de Tipo Ideal	48.
3.5 - Conceitos de Representação e Accountability	51.
Capítulo IV - Eleições, formas de atuação e <i>Accountability</i>: Discutindo formas de controle sobre Presidentes e Deputados Federais no Brasil.....	54.
4.1 - Problemas para a realização da Accountability.....	58.
4.1.1 – Problemas de Escolha.....	60.
4.1.2 – Problemas de Monitoramento.....	61.
4.1.3 – Estratégias para evitar <i>accountability</i>	64.
4.2 – Eleições para Presidente e Accountability.....	65.
4.3 - Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil e <i>Accountability</i>	73.
4.4 - Outra estratégia de controle pelo voto?	79.
Capítulo V: Conclusão.....	81.
Capítulo VI: Referências Bibliográficas.....	87.

Capítulo I:
Introdução

O objetivo deste trabalho é tentar fortalecer a discussão de dois pontos importantes dos estudos sobre a qualidade das democracias, que por terem bases teóricas diferentes, pouco se entrelaçam e se comunicam. Tanto o ressurgimento das discussões em torno do conceito de representação política, quanto a nova importância dada aos debates sobre *accountability* são derivados de uma mesma preocupação com a qualidade da democracia, porém com origens díspares.

A temática da representação política tem sido retomada principalmente nos países da Europa e nos Estados Unidos por causa de uma compreensão geral de que o sistema representativo no qual os Estados nacionais democráticos se basearam passa por problemas e precisa ser reformado.

O século XX assistiu a mudanças substantivas na composição da representação política, a implementação do sufrágio universal e o surgimento dos partidos de massa deram tom à forma de representação que vingaria até quase o final do século. Para Manin (1997), essas mudanças foram encaradas na época como uma crise da Representação Política, no caso, das formas de representação construídas nos séculos XVIII e XIX.

Hoje, fala-se de uma crise da representação política que advém de outras mudanças. Entre elas, encontram-se a perda de centralidade dos partidos de massa no processo de representação; o papel da mídia na aproximação dos eleitores das imagens dos líderes, criando um forte personalismo da política em detrimento das imagens partidárias; o papel dessa mesma mídia na distribuição de informações sobre política, no controle da ação dos políticos e na introdução de temas na pauta de discussões públicas; e as demandas de participação e pluralização da representação pela sociedade civil.

Essa suposta crise da representação é pano de fundo para que se tragam à baila várias demandas de democratização dos processos decisórios. A crise da representação pede por uma reforma da mesma. Essa passa por discussões sobre a participação nos processos decisórios, a pluralização dos *loci* de representação, a representação de identidades minoritárias, a proporcionalidade da representação em termos sexuais, de idade, de etnia, a inclusividade dos debates públicos, entre outros. O fogo cruzado em que o conceito de representação política está colocado é grande. Os autores parecem procurar para além de uma conceituação da representação política que apenas trate da sua forma. A Ciência Política parece correr atrás de trabalhar com conceitos de

representação mais substanciais, emancipar esse conceito de suas raízes jurídicas, e a partir dessa emancipação, estender os limites da própria Democracia.¹

Esse debate sobre a crise da representação política é carregado por diversos autores geralmente centrados em discussões normativas em torno do conceito, sobre as formas que a ação representativa deve tomar para ser realmente representação, ou das dinâmicas necessárias entre sociedade e representantes para que as vontades daqueles sejam transmitidas por esses.

Do outro lado, a literatura em torno da *accountability* tem seu ressurgimento com o foco voltado para outras questões. Sendo herdeira da onda de democratizações e redemocratizações que atingiu o planeta nas décadas de 80 (oitenta) e 90 (noventa) do século XX, esse debate se segue às grandes discussões sobre transições democráticas com o intuito de entender quais eram as instituições e reformas necessárias às novas democracias para se consolidarem e evitarem suas derrocadas. Como O'Donnell (1991) aborda em seu profícuo texto sobre democracias delegativas, esses estudos pretendem entender a transição de um governo democraticamente eleito para o estabelecimento de um regime propriamente democrático. Essa literatura se foca principalmente nos casos das novas democracias implantadas na América Latina.

O que O'Donnell pretende por esse entendimento da transição entre eleições diretas para um regime democrático é a compreensão da institucionalização da democracia. De como suas instituições precisam se instalar na realidade e envolver a sociedade para que aquela tenha um funcionamento realmente eficaz. O conceito de democracia delegativa, popularizado pelo autor, se refere àqueles países que passaram por uma transição de uma forma de governo autoritária, para uma forma de governo eleita democraticamente, mas que ainda não possuem as características de uma democracia consolidada. Essas democracias cumprem os requisitos de Dahl (1997) para serem chamadas de poliarquias, porém algumas de suas características as aproximam mais das antigas formas autoritárias do que das democracias representativas nas quais elas buscam se espelhar.

Essa literatura sobre *accountability* procura estabelecer quais são os incentivos, as punições e as formas de controle postas tanto aos ocupantes de cargos elegíveis quanto aos não-elegíveis para que as instituições fujam de seus possíveis destinos autoritários e

¹ Para uma melhor compreensão do debate sobre representação política ver Urbinati e Warren (2008)

institucionalizem um padrão de relações baseados na legalidade, nos direitos individuais e nos princípios democráticos.

A discussão sobre *accountability* que essa dissertação aborda é a que envolve os seus tipos voltados para o controle sobre os políticos através das eleições. Essa tenta circundar problemas de representação da vontade dos eleitores através de um sistema de recompensas e punições às ações dos políticos. Essas recompensas e punições seriam os incentivos que os levariam a exercerem os mandatos tentando implementar políticas públicas que se aproximassem daquelas preferidas pela maior parte do eleitorado.

O que justifica a tentativa de fazerem dialogar essas duas literaturas é o fato de que a discussão sobre controle do eleitorado sobre os políticos eleitos, apesar de não tornar realidade a idéia complexa de representação das discussões normativas, se propõe a criar incentivos para a realização de duas de suas características essenciais, a responsividade dos representantes às vontades do eleitorado e a *answerability* dos mesmos.

Junto com essa tentativa de juntar as conclusões dessas duas correntes ao procurar entender como a discussão sobre representação política trabalha a idéia dos controles sobre os representantes, um dos capítulos dessa dissertação se propõe a possibilidade do funcionamento da *accountability* dos ocupantes de cargos eleitos nas eleições para presidente e deputado federal no Brasil. Esse capítulo se justifica pela escassez de estudos sobre *accountability* em sistemas presidencialistas e pela compreensão do voto retrospectivo como uma estratégia possível de ser adotada pelo eleitorado em algumas eleições para garantir responsividade e, assim, algum grau mínimo de representação política.

Essa idéia de *accountability* em relação às eleições como uma estratégia possível de ser adotada pelo eleitorado parte da averiguação de que existem diversos problemas para a implementação dessa e que, por isso, ela não é a única. Todavia, ela é a melhor estratégia que se coloca ao eleitorado para controlar seus agentes quando as formas de eleições e de ação desse agente diminuem as dificuldades postas ao controle. Dessa forma, é necessário compreender não só como as eleições afetam as possibilidades de responsabilização dos atores eleitos por políticas públicas, mas também até que ponto as formas de sua atuação permitem à grande parte do eleitorado realizar o acompanhamento do desempenho dos políticos eleitos.

Essa dissertação ao aliar essas duas discussões com uma análise da possibilidade de *accountability* para eleições de presidente e deputado federal no Brasil também entra na

seara dos trabalhos que discutem as questões da qualidade das democracias, e tem que tentar desviar algumas das três falácias que segundo Schmitter (2004) têm permeado essa discussão.

A primeira das falácias seria a premissa de que todas ou a maioria das novas democracias são inferiores em qualidade, sejam consideradas em absoluto, ou em relação com as democracias mais antigas. Essa premissa está errada tanto pelo fato de que as democracias novas estão se saindo melhor do que qualquer um poderia esperar, quanto pelo fato de que as democracias antigas estão se saindo pior do que a afirmação implica. Além disso, essa premissa carrega um grau de anacronismo ao comparar democracias com pouco mais de vinte anos às democracias centenárias. É preciso estabelecer formas de comparações mais realistas, além de simplesmente culpar as novas democracias por ainda não serem tão institucionalizadas quanto as que tiveram sua estréia democrática em períodos muito anteriores no tempo.

A segunda falácia seria o idealismo, ou o ato de julgar as atuais democracias por um padrão irreal. “Qualquer regime democrático vai sofrer de algum grau de injustiça, apatia cívica, desigualdade de saliência política, comportamento egoístico de oficiais públicos, entre outros.”(Schmitter,2004:51). A diferença entre esse regime e os outros, é que além de buscar algum grau significativo de igualdade, participação cidadã e transparência, a democracia também é o termo usado para designar um objetivo normativo que é sempre perseguido, porém nunca alcançado. O termo tem ambos os significados, e enquanto nos focarmos apenas no último estaremos sempre julgando as novas democracias a partir de posições injustas e irreais e não iremos conseguir enxergar o que realmente elas conseguiram alcançar.

A terceira e última falácia que permeia essa discussão sobre a qualidade das democracias é a possibilidade do analista tomar partido de algum ideal ou do objeto. Segundo o autor é muito tentador para alguém que está estudando uma nova democracia assumir que essa está realizando algo que gostaríamos que ela realmente realizasse. Ocorre muitas vezes do analista culpar o seu objeto de estudo por não realizar algumas das medidas que ele considera serem as melhores a ser tomadas pelos partidos do seu próprio país. Ou seja, os analistas se sentem tentados a jogar nas costas do seu objeto de estudo objeções sobre a não realização de políticas que eles defendem como propícias à situação política das suas terras natais.

Estando avisados sobre as possíveis falácias que perseguem essa discussão podemos passar para o conteúdo dos capítulos que seguem. O primeiro capítulo procura encontrar

nas linhas de algumas das principais obras sobre o tema da representação política a forma como essas abordam a questão do controle e as questões de assegurar que os conceitos e estruturas de representação defendidas por elas se revelem na realidade. Para isso analiso como as obras de Pitkin (1967), Manin (1997) e Urbinati (2006) tratam a perspectiva do controle dos eleitores sobre os representantes eleitos.

O segundo capítulo se propõe a ser uma extensão do primeiro. Tendo averiguado que a temática do controle aparece marginalmente nas principais obras da literatura sobre representação política, é preciso saber se essa posição não central é a que a temática toma na maior parte da literatura desse conceito. A partir de um exercício de conceituação chamado de Min/Máx, tenta-se expandir a análise feita no capítulo anterior. Coletando um total de dez definições textuais do conceito de representação política prosseguimos a construção de uma definição mínima e máxima desse. Dessas definições podemos encontrar mais facilmente quais são as características essenciais desse conceito e as formas possíveis que ele toma. Mais uma vez a questão do controle toma uma posição marginal frente à essência do conceito de representação e à construção mais expandida desse conceito. Todavia, uma das características que compõem o conceito permite realizar a ponte entre as duas literaturas, essa característica é a responsividade que faz parte da construção de um conceito de representação política que se abstém de ser apenas formal. Além disso, a responsividade é o resultado prometido por um mecanismo de *accountability* eficiente sobre os políticos eleitos. Dessa forma, podemos dizer que é do interesse do desenvolvimento de uma representação política expandida de sua existência apenas formal que os eleitores sejam capazes de julgar retrospectivamente seus representantes a partir de suas performances durante os mandatos, ou pelo menos que a *accountability* possa ser usada como uma estratégia para que a relação se aproxime de uma idéia real de representação política.

Partindo dessa conclusão o terceiro capítulo procura analisar a possibilidade do funcionamento da *accountability* como mecanismo para gerar representação nas eleições para a Presidência da República e a Câmara de Deputados no Brasil. Essa análise se justifica pela existência de ótimos estudos sobre *accountability* em sistemas parlamentaristas e a escassez desses em sistemas presidencialistas. A compreensão do funcionamento da *accountability* como estratégia de criar representação depende da análise tanto das condições criadas pelas formas de eleição quanto pelas formas de atuação preponderantes entre os representantes eleitos para diversos cargos. A junção das dificuldades e facilidades postas à estratégia do controle por essas duas instâncias é

que vai desenhar as formas como o eleitorado desenvolve a sua estratégia para que as suas conexões com os representantes se dêem da melhor forma possível.

Por último é realizada uma breve conclusão retomando alguns pontos importantes e questões levantadas pelos capítulos, além de um resumo da totalidade da dissertação.

Capítulo II:
Representação Política: um balanço de 3 autores.

As discussões sobre representação política na Ciência Política tem se acalorado nos últimos tempos. Depois de anos esquecido após ter sido muito bem tratado pelo trabalho de Hanna Pitkin (Pitkin,1967) na década de 60, o conceito foi retomado como central na discussão sobre Democracia e tem passado por discussões criteriosas sobre o seu conteúdo. (Rogowski,1981; Manin,1997; Plotke,1997; Miguel,2003; Rehfeld,2006; Urbinati 2006 e Young, 2006)

Este capítulo se propõe a discutir as relações da idéia de *accountability* eleitoral (Mainwaring,2003) com o conceito de Representação Política. *Accountability* é o nome adotado pela Ciência Política para discutir os mecanismos que em países democráticos, devem prevenir ou corrigir os abusos de poder, tornando os indivíduos ou organizações responsáveis pelo seu desempenho. Essa responsabilização é realizada através de um controle externo feito por outros atores e organizações que impetram ações de supervisão, investigação e sanção de maneira formal ou informal.

A idéia de *accountability* quando trata da questão eleitoral tenta minorar as dificuldades da representação da vontade dos votantes através de um sistema de recompensas e punições às ações dos políticos. Por desejarem o retorno ao cargo, esses teriam esse benefício condicionado à realização de políticas próximas do ponto ideal da população em geral. Assim, a dificuldade de trazer ao espaço de decisões públicas as reais vontades do povo seria circundada por uma estratégia que se utiliza da ambição política dos oficiais eleitos se as características da eleição e das ações do agente permitem a realização abrangente de *accountability*.

Esse conceito é objeto de diversas conceituações (O'Donnel,1998; Schmitter,2004; e Grant e Keohane,2005), mas a utilizada nesse trabalho é a proposta por Mainwaring e que divide *accountability* em dois tipos: eleitoral e intra-estatal. Partindo de um conceito de *accountability* que considera apenas relações nas quais o ator formalmente tem autoridade de supervisão e/ou sanção sobre os funcionários públicos (Mainwaring,2003:07), a conceituação escolhida classifica *accountability* a partir do tipo de agente. Se o agente for um eleitor agindo em relação às ações de um representante (colocado aqui como um tipo de funcionário público eleito), então o tipo de *accountability* é eleitoral, se a ação parte de alguma agência estatal em relação a outras agências estatais ou funcionários públicos, então se trata de *accountability* intra-estatal.

Apenas ter representantes eleitos não garante uma transposição eficaz das vontades existentes na população para as existentes dentro dos órgãos de representação.

Representar para além do simples “estar no lugar de alguém” necessita de uma forma mais substantiva de ação. De uma forma de trazer a soberania popular que é legitimadora da legislação para dentro de uma assembleia de representantes sem que essa seja apenas delegada, e assim, destruída. É preciso circundar o problema apresentado por Rousseau (1973 [1762]) da impossibilidade de representar a soberania e, logo, da escolha necessária entre democracia direta ou governo aristocrático. A melhor saída que se coloca é uma forma de representação que transponha a estrutura formal de um governo representativo e crie formas de tornar mais similares as vontades colocadas fora e dentro dos órgãos decisórios, junto com uma concepção de soberania não baseada no voluntarismo.

Accountability eleitoral aparece como uma forma de garantir um tipo de representação política que ultrapasse a expectativa do estritamente formal. Mais que ter representantes, o mecanismo de *accountability* se propõe a garantir que esses se comportem de maneira responsiva e representativa. O medo da não-reeleição seria o trunfo de barganha que os eleitores teriam para garantir que os representantes atuem como um *medium* entre sociedade e Estado. Dessa forma, o mecanismo está baseado no voto retrospectivo, eleitores julgam as ações passadas de seus representantes para os punirem ou recompensar, os representantes condicionam suas ações no presente às vontades do eleitorado para conseguirem a recompensa do retorno ao cargo na futura eleição. *Accountability*, então, criaria uma forma de representação forçada. Os representantes para ocuparem cargos por períodos maiores que o de um mandato teriam que adestrar suas ações em relação às vontades do eleitorado.

Esse capítulo vai tentar compreender o papel que tal mecanismo tem, se é que tem algum, nas construções teóricas sobre Representação Política e Governo Representativo apresentadas nos trabalhos de Hanna Pitkin (1967), “*The concept of Representation*”; de Bernard Manin (1997), “*The Principles of Representative Government*”; e de Nadia Urbinati (2006), “*Representative Democracy: Principles and Genealogy*”.

2.1 - Pitkin e *accountability* como visão formalista

O livro “*The Concept of Representation*” de Hanna Fenichel Pitkin lançado em 1967 é obra seminal das discussões sobre representação política e se manteve durante décadas como solitária referência numa discussão que só seria fortemente retomada

quase trinta anos depois com o trabalho de Bernard Manin, “The Principles of Representative Government”. (Urbinati e Warren, 2008:393)

Essa obra se propõe a ser uma aplicação da filosofia da linguagem ordinária ao conceito de representação, método que Pitkin reputa a J. L. Austin. Usando essa metodologia, a autora não procura encontrar uma definição correta do conceito, e sim, fazer explícito o conhecimento inarticulado da linguagem. Ou seja, ela parte da premissa de que “representação” tem um significado identificável, aplicado em diferentes maneiras em contextos diversos, porém essas maneiras são controláveis e capazes de serem descobertas.

O exemplo que melhor ilustra o método utilizado sobre o conceito de representação é o de uma estrutura tridimensional escondida pela escuridão no centro de uma sala. As abordagens dos diversos teóricos da política seriam como fotografias tiradas com *flash* da mesma estrutura a partir de diversas posições e ângulos diferentes. A partir de fotografias individuais, cada teórico vai construir perspectivas diferentes sobre a estrutura, mas se juntadas as fotos, a totalidade da estrutura aparece de forma bem mais clara. O intuito de Pitkin é esse: juntar as diferentes fotografias na busca da totalidade escondida sob a escuridão e dentro das parcialidades das abordagens individuais.

Dessa forma, a autora encontra três perspectivas diferentes e propõe uma quarta perspectiva. Cada uma dessas visões sobre representação aparece quando abordamos o problema a partir de perguntas e preocupações diferentes. As três perspectivas encontradas são: a formalista, a descritiva e a simbólica. A perspectiva proposta pela autora é a substantiva. Em todo esse percurso do livro, a autora parece estar sempre buscando uma forma de tratar mais especificamente do conteúdo da representação política, tentando tratá-la para além de uma situação colocada por alguma característica pessoal do representante ou da instituição de um momento de autorização. O foco do trabalho é a busca da centralidade da ação do representante para o conceito de representação política. O objetivo é caminhar de uma concepção formal de representação para uma que considere representação a partir da idéia de atividade.

A primeira perspectiva, a formalista, contém em si tanto a definição de representação apresentada por Hobbes em seu famoso capítulo XVI do *Leviatã* (Hobbes, 2003 [1651]), quanto as formas autorizativas. Essa perspectiva se funda na idéia de uma transação que ocorre antes da representação em si acontecer. O representante é alguém autorizado a agir. A autoridade (o direito de agir) foi transferida de um autor (que possui a autoridade) através de uma autorização (contrato, eleição,

entre outros) para um agente (Pitkin,1967:17). Toda ação desse agente compromete o autor, pois a autoridade, apesar de delegada, ainda é propriedade dele. No caso de Hobbes, o agente que recebe a autorização é uma pessoa artificial, o Leviatã, no caso das outras formas, o agente também é uma pessoa fictícia no sentido de que suas ações e palavras não são próprias, mas, no caso, são representantes eleitos. Essa visão se concentra nesses termos porque suas maiores indagações se concentram em torno da questão da autoridade política, ou da fonte dessa autoridade.

Essa centralidade da preocupação sobre a fonte da autoridade explica a abordagem centrada em torno da autorização, como contrato no caso de Hobbes, ou a partir da compreensão das eleições como momento em que os representantes são autorizados a agir. Tal perspectiva se baseia fortemente numa visão jurídica sobre representação e, por se concentrar tanto na formalidade da relação, deixa completamente desconhecido o conteúdo dessa relação. Por se basear tanto numa idéia de delegação, onde o representante não tem nenhuma liberdade de ação fora das ordens explícitas do representado, ou se basear numa idéia de transferência de autoridade, onde a vontade do representado não tem papel central, o conteúdo da relação se vê esvaziado. É impossível pensarmos uma relação dinâmica de troca de posições, opiniões e julgamentos entre representantes e representados se concebemos os primeiros sem liberdade de ação, ou os seguintes sem ingerência nas decisões.

Pitkin, apesar de constatar que essa visão de representação se coloca como antítese da idéia de autorização, afirma que o lugar da *accountability* é dentro dos tipos de definição formalistas (Pitkin,1967:55). *Accountability* é diametralmente oposta à visão autorizativa, pois coloca a questão da responsabilidade sobre a ação. Um representante é alguém que no fim de seu mandato será *hold accountable* por suas ações. Ou seja, se responsabilizará por essas e terá seu retorno ao cargo condicionado ao julgamento proferido pelos eleitores sobre ações passadas. A autora afirma que essa definição é tão formal quanto a que ela tenta rechaçar, a autorizativa, pois se foca no fim do processo de representação e não no seu íterim. Ou seja, continua sem qualificar as ações dos representantes enquanto tais, ou sem dizer como esses devem agir. Além disso, como mecanismo de criar representação, *accountability* eleitoral apresentaria incapacidade de coagir representantes eleitos que não colocam a reeleição como um de seus objetivos.

A segunda perspectiva apresentada pela autora é a da representação descritiva. Essa se baseia no que o representante deve ser para representar, em como deve ser composta uma assembléia legislativa. Esses critérios de composição aproximam essa perspectiva

da analogia do espelho (Pitkin,1967:72). A representação acontece quando a assembléia relembra ao máximo as características da população do país. Essas características que devem ser representadas podem ser tanto físicas, como gêneros e raças; culturais, como regionalismos e religiosidades; quanto políticas, como opiniões, classes sociais e movimentos políticos.

Essa perspectiva se defronta com dois problemas centrais. O primeiro é a incapacidade de representar de forma tão acurada tantas divisões existentes dentro da sociedade, é preciso escolher quais são as características principais a serem levadas para o plano da representação. O segundo problema é a não centralidade da ação. Espera-se que a partir da natureza das divisões sociais levadas à representação, os atores ajam de modo representativo, porém, a relevância das características pessoais em relação às ações dos representantes não é problematizada (Pitkin,1967:89). Além disso, essa perspectiva separa claramente representação de governo, a assembléia pode espelhar de forma mais acurada possível a sociedade, mas o governo continua sendo posse da maioria, mesmo que essa seja composta por algum grupo homogêneo.

A terceira perspectiva encontrada por Pitkin na literatura sobre representação é a que ela classifica como simbólica. Essa discussão ajuda a entender a representação como um todo. A idéia do símbolo traz àquele que o vê uma série de sentimentos referentes ao que ele simboliza, mas em nenhum momento esse substitui o que é representado. Seria surreal perguntar à bandeira de um país (essa um símbolo da nação e do seu povo) algo que demandasse alguma vontade ou decisão, pois apesar de simbolizar uma nação, ela ainda é um pedaço de pano que não pode tomar decisões. Desse modo, a bandeira simboliza, mas não substitui.

Na representação simbólica, representar deixa de ser uma ação do representante em relação ao representado e se torna uma crença do representado na capacidade do representante ser o símbolo do povo como um todo. Portanto, as bases da representação se assentariam em questões irracionais e afetivas, como quando nos perguntamos sobre a crença na relevância de um símbolo. Representação se baseia na capacidade de um representante construir um símbolo, e não na sua relação com as vontades da população, perspectiva que a autora relaciona claramente com a idéia de representação apresentada pelos regimes fascistas (Pitkin,1967:107).

A quarta perspectiva, a da representação como ação substantiva, é proposta pela própria Pitkin. Nessa visão, a ação do representante ganha centralidade e representar se

torna uma atividade. É a partir da qualificação da ação realizada pelos eleitos que podemos discutir algum tipo de representação, se ela foi bem ou mal realizada.

Dentro dessa centralidade da ação, a autora parte para discutir e apresentar a controvérsia entre a liberdade do representante e o mandato; e a natureza dos interesses a serem representados. Ela não desmente a controvérsia entre mandato e liberdade, porém, não o coloca como um paradoxo. Essa disputa entre controle e independência é concebível como sendo entre dois entes equivalentes e que estão sempre presentes na relação. Dessa forma, ela define representação política como “... agir no interesse do representado de uma maneira responsiva a ele²” (Pitkin,1967:209) e coloca essa ação como fazendo parte de um arranjo institucional no qual ambos os interessados tem capacidade de ação e julgamento.

“O representante deve agir independentemente, sua ação deve envolver discricção e julgamento, e ele deve ser quem age. O representado deve ser também (concebido como) capaz de ação e julgamento independente, não sendo apenas objeto de cuidado. E, apesar do potencial conflito entre representantes e representados sobre o que deve ser feito, esse conflito deve normalmente não acontecer. O representante deve proceder de forma a não gerar conflito, e se esse existe, uma explicação tem que ser dada. Ele não deve estar constantemente contra opinião dos representados sem boas razões em termos dos interesses daqueles, sem uma boa explicação do porque os desejos deles não estão de acordo com os seus interesses³.”
(Pitkin,1967:209)

Desse modo, a autora caracteriza a sua definição de representação a partir da centralidade da ação de ambos os atores da relação. A representação se dá a partir de momentos de ação e explicação do representante, se a partir dessa dinâmica não surgem conflitos que sejam incapazes de solução através da apresentação da justificativa das partes, então existe uma representação substantiva e que pode ser qualificada.

Dentro dessa definição apresentada existem diversas posições programáticas possíveis se consideramos que ainda está posta a discussão sobre o que deve ser representado, dos diferentes tipos possíveis de interesses que se consideram passíveis de representação.

² Tradução livre do autor.

³ Tradução livre do autor.

A definição de representação como um arranjo institucional de larga escala e funcionando também em larga escala social, permite colocar em evidência a ação e julgamento dos representados como grupo e a sua imensa importância no sistema. Importância, essa, deixada de lado quando insistimos em tratar representação como um contrato ou autorização entre dois indivíduos, o representante e o representado. Aqui, a analogia vinda do direito apenas atrapalha a compreensão, pois a representação se pauta pela relação de um agente com muitos mandatários, afastada da idéia clássica baseada no contrato, onde a delegação se dá entre um agente para um mandatário.

Todavia, a apresentação da representação como arranjo institucional não explica a exclusão da perspectiva de controle colocada em voga quando falamos de *accountability* eleitoral. Em nenhum momento o mecanismo que faz com que o representante tenha esse desejo de explicar aos seus representados suas ações passadas é explicitado por Pitkin. A dinâmica do diálogo entre os pólos colocada em evidência é central ao argumento, mas será que ela funciona sem nenhuma forma de controle? Tampouco é colocado no livro como esses eleitores fariam para que seus representantes explicassem suas ações durante os mandatos, dessa forma a centralidade das eleições como único momento de real diálogo entre eleitores e candidatos não é rechaçada.

Assim, parece um pouco equivocada a forma como a autora coloca *accountability* como apenas mais uma visão formalista da representação. Se considerarmos que é a possível prestação de contas no final do mandato que definiria uma relação como representativa, então sim, podemos considerar essa visão como formalista. Entretanto, se consideramos *accountability* como um mecanismo, e não o único, na mão do eleitor para garantir representação, então essa dinâmica trata da substância da ação de representação, como atividade, e não de sua forma.

2.2 - Manin: eleições e *accountability* como característica democrática.

O trabalho de Bernard Manin (1997), “The Principles of Representative Government”, é considerado a primeira grande retomada das questões colocadas por Pitkin. Todavia, os dois trabalhos se distinguem claramente pelo método e pelo objeto escolhido. Enquanto uma usa a filosofia da linguagem ordinária para analisar o conceito

de representação, o outro utiliza um método baseado na história para discutir governo representativo e, principalmente, eleições.

O autor procura desmentir a afirmação corrente de que estamos vivenciando uma crise da representação política, combate, principalmente, a idéia de que o sistema deixou de ser representativo e que por isso deve ser remodelado ou trocado por uma outra forma de governo (Manin,1997:196). Para ele a questão da representatividade do sistema não se coloca como problema à democracia, pois o sistema que vivemos não é uma democracia propriamente dita e não foi fundada no intuito de ser uma. O governo representativo, o qual insistimos em chamar erroneamente de democracia representativa sempre foi, desde sua fundação, considerado diferente de uma democracia, inclusive pelos seus fundadores tanto na Inglaterra, como na França, quanto nos Estados Unidos.

Segundo o autor, existem quatro princípios fundamentais do governo representativo que sempre aparecem juntos e que são os mesmos desde a formação desta forma de governo. Eles são os seguintes:

- 1- aqueles que governam são apontados por eleições com intervalos regulares;
- 2- as capacidades de decisão daqueles que governam mantêm um grau de independência dos desejos do eleitorado;
- 3- aqueles que são governados podem expressar suas opiniões e vontades políticas sem que essas sejam objeto de controle daqueles que governam; e
- 4- decisões públicas passam pelo crivo do debate.

As formas como esses princípios são postos em prática criam diferentes formas de governo representativo. O diagnóstico dos analistas é errado porque não existe uma crise de representação, mas uma nova forma de arranjo dos princípios representativos. Ou seja, estamos nos debatendo para entender uma nova forma histórica de governo representativo.

O autor constrói três formas de governo representativo como tipos ideais que na realidade podem ser encontrados misturados. O primeiro tipo é o parlamentar. Essa forma é baseada na experiência dos governos representativos no século XIX, suas principais características são o caráter não político da relação colocada na eleição, suas bases pessoais, e a centralidade da figura dos notáveis (Manin,1997:202).

O segundo tipo, o da democracia de partido, é fruto da entrada das massas na política a partir da crescente generalização do sufrágio, assim, as relações políticas deixaram de lado suas características de proximidade pessoal e trouxeram para o

embate as clivagens ideológicas e sociais existentes na sociedade. Nessa forma de governo representativo, os partidos de massa assumiram centralidade nas disputas eleitorais, na construção de identidades e no debate político. Os deputados individuais perderam parte de sua independência de ação ao se tornarem homens de partido e essa liberdade de ação se transmitiu para as ações dos líderes dos partidos (Manin,1997:206).

O terceiro tipo, a democracia de público, aparece como fruto da revolução da mídia. A aproximação das figuras dos líderes políticos dos partidos à população através das novas formas de comunicação recriaram uma relação personalista entre eleitor e representante, e delegaram aos partidos papéis secundários. Nessa forma de governo representativo, a característica reativa do eleitorado é exacerbada e o sucesso eleitoral dos candidatos se dá pela capacidade desses explorarem proficuamente clivagens escolhidas por eles próprios (Manin,1997:218).

Além dessa tipologia das formas nas quais o governo representativo se metamorfoseia, a análise do autor sobre eleições e de seu caráter aristocrático aparecem como centrais do livro e devem ser ressaltadas, principalmente porque revelam o papel da idéia de *accountability* dentro da estrutura montada.

A diferença entre democracia, no sentido de governo do povo, e governo representativo surge quando Manin coloca a questão da falta de lugar nos sistemas “democráticos” atuais para a seleção a partir de sorteio. Ele demonstra claramente a importância dessa forma de seleção para as Cidades-Estado da antiguidade. Essa situação central da seleção por sorteio se deve ao princípio da rotação dos cargos e o da igual chance de ocupar cargos públicos. Esses princípios eram capazes de organizar a vida pública na antiguidade, pois a legitimidade das decisões tomadas por algum agente público se baseava no fato de que aquele que hoje comanda já esteve no lugar do que obedece e ainda retornará a essa posição. O sorteio era a forma de seleção identificada por todos como a forma democrática.

Por que, então, as sociedades modernas deixaram a seleção por sorteio se perder no esquecimento? Segundo o autor, uma nova concepção de legitimidade e de igualdade política permitiu essa preferência demonstrada na história pelas eleições, além, é claro, da atração exercida sobre os fundadores do governo representativo pela a idéia da eleição como sendo uma forma capaz de selecionar representantes virtuosos sem que essa escolha fosse condicionada por títulos de nobreza.

A legitimidade das decisões alcançadas pelos agentes eleitos se dava pelo consentimento implícito dado no ato da autorização. A noção de cidadania e, logo, a legitimidade das decisões deixaram de ser regidas pela possibilidade igual de ocupar cargos e passaram a se pautar na idéia de consentimento entre iguais. Essa noção de igualdade política nova é a de capacidade igual de consentir e não a igual chance de ser um agente do público. O direito a esse consentimento é fruto das três revoluções da modernidade, a Inglesa, Francesa e Americana. O votar e o ser eleito se colocam como direitos diferentes, na história da Inglaterra e da França⁴, com o primeiro sendo constantemente ampliado, e o segundo mantido com altas restrições legais ou sociais. A essas restrições o autor denomina de Princípio da Distinção.

A eleição é colocada como uma forma de seleção que está historicamente ligada a formas de governo aristocráticas, mas que, na atualidade, junta com o sufrágio universal e o direito de qualquer⁵ cidadão se candidatar e ser eleito, é compostas de características tanto aristocráticas, em sua maioria, como democráticas.

Entre as características aristocráticas, estão o princípio da distinção explicitado nas barreiras colocadas antigamente ao acesso à candidatura, e a questão da falta de base racional ou universal da escolha do eleitor.

O eleitor não se comporta como um ser racional e metuculoso na escolha de representantes, comparando fria e profundamente todos os candidatos, pois além da falta de tempo viável, o fato de que ele está escolhendo pessoas e não propostas políticas implica na impossibilidade de comparar devidamente todos os aspectos de todos os candidatos. Isso não quer dizer que o eleitor não baseia sua escolha em algum critério, porém a natureza da escolha faz com que ele observe apenas aqueles candidatos que chamam sua atenção (Manin,1997:138).

O eleitor sempre olha de um modo parcial as candidaturas colocadas, sua atenção pode ser conseguida mais facilmente a partir de alguma saliência social do candidato, por sua ocupação, riqueza ou por alguma virtude largamente conhecida. Outra forma de conseguir a atenção do eleitor é através de campanha política, porém, essa requer grande dispêndio de dinheiro.

⁴ Nos Estados Unidos, segundo o autor, barreiras ao direito de ser eleito não são colocadas devido a uma questão mais de expediência do que de crença na igual capacidade dos cidadãos serem representantes. (Manin,1997:107)

⁵ Existem várias limitações ao voto e a candidatura, como limitações de idade e a questão da alfabetização, porém nenhuma baseada em diferentes tipos de cidadania.

Essas limitações postas pela natureza da parcialidade do eleitor já são capazes de restringir enormemente a possibilidade de eleição do cidadão comum. Apenas aqueles que conseguem captar a atenção dos eleitores é que são seriamente considerados para ocupar cargos públicos, aqueles que não conseguem ser conhecidos pelo eleitorado tem suas candidaturas engavetadas pelo esquecimento. O caminho para a lembrança do eleitor passa pela notoriedade ou pela riqueza.

Porém, mesmo dentro desse reduzido número de candidatos “lembrados”, a comparação exige que esses se distingam de forma a apresentarem suas virtudes como melhores do que as dos outros candidatos. Dessa forma, a escolha do eleitor é feita em cima de uma superioridade qualquer do candidato percebida pelo eleitor (Manin,1997:149). Essa superioridade em alguma característica não tem que ser útil ao ato de governar, tem apenas que ser vista como diferencial na escolha para que se torne eficaz. Assim sendo, os representantes escolhidos não são uma aristocracia superior em todos os atributos ao resto da população, eles são uma aristocracia de superioridades percebidas como importantes, mas as quais podem ser modificadas após cada eleição.

Não obstante ser o método de seleção aristocrático, a eleição, quando coadunada ao sufrágio universal e ao direito de qualquer cidadão se candidatar e ser eleito, também tem características democráticas, dentre elas está o igual peso do voto de todos os cidadãos e a capacidade de não retornar algum político ao cargo numa eleição. Essa última é a que possibilita a representação por *accountability*, é colocada como principal característica democrática proporcionada pelo método eletivo.

A origem da *accountability* como característica democrática do método eletivo ocorre por causa de dois princípios do governo representativo apresentados anteriormente, a liberdade de opinião pública e a periodicidade das eleições. A primeira possibilita formar demandas coletivas através da vocalização das vontades, opiniões e julgamentos particulares. A última possibilita condicionar o acesso aos cargos de representante à representação dessas demandas.

Accountability funciona como um mecanismo que diminui a liberdade do representante e ajuda a aproximar as vontades localizadas fora do órgão decisório das posições de dentro desse órgão. Os eleitos ainda formam um tipo de aristocracia, mas as posições que esses mantêm enquanto representantes podem sofrer uma influência considerável da opinião pública colocada fora do órgão de decisão se os eleitores procurarem utilizar do julgamento das ações e posições passadas dos representantes para basear seu voto.

Todavia, esse mecanismo de gerar um tipo de representação colocado na mão do eleitorado sofre de uma impotência que torna sua eficácia consideravelmente reduzida. Se o eleitor é capaz de gerar um comportamento representativo do seu candidato eleito a partir da sua postura de votar retrospectivamente, quando vota prospectivamente, se encontra sem nenhum mecanismo que garanta real influência sobre a política pública que será posta em prática. O eleitor detém o poder de pôr fim a uma política pública já implementada, para isso deve apenas não reeleger o político responsável pela política pública. Mas, ao escolher um novo representante, mesmo que esse se eleja com base em propostas específicas de políticas públicas, o eleitorado se vê sem mecanismo capaz de garantir a implementação das políticas escolhidas. Trocando em miúdos, o eleitorado é capaz de rejeitar governantes, mas é incapaz de orientar as políticas públicas (Manin,1997:178).

Manin, nesse trabalho, aborda a *accountability* como uma das características democráticas do método eletivo. Este ao juntar características aristocráticas e democráticas aparece para o autor como a idéia do governo misto aparecia para os autores que analisam a antiguidade, ou seja, como fonte de estabilidade.

Porém, apesar de abordar uma relação mais dinâmica entre representantes e representados, no total, o texto se pauta por explicitar a distância entre esses dois pólos. As fontes dessa separação são a posição explicitada do autor sobre o efeito aristocrático do método eletivo, a separação clara entre democracia e governo representativo como formas diferentes, e a fuga deliberada da discussão do conceito de representação.

Algumas questões sobre essa relação entre representantes e representados não são resolvidas de forma clara. O texto traz à tona a questão das características dos candidatos como extremamente relevantes na seleção dessa aristocracia eletiva, porém essa é colocada apenas como passível de gerar distanciamento entre os pólos da relação. Como é ressaltado na discussão sobre *accountability*, o eleitorado é capaz de orientar seu voto a partir de algum mecanismo razoavelmente racional, e, como a situação de escolha demonstra também, o eleitor é capaz de perceber diferenças entre os diversos candidatos. Partindo dessas premissas é possível conceber que os eleitores busquem características nos deputados que possam aumentar a tendência desses a seguir as vontades do eleitorado. Se o eleitor percebe superioridades e características, por que ele não procuraria por candidatos de boa índole, virtude cívica e pensamento democrático? Se o eleitor for capaz de eleger candidatos com essas características, sua necessidade de controlar o representante seria menor, já que a tendência do

representante desertar da relação também seria menor⁶. Essa proposição não afasta a necessidade de controle, mas mostra a possibilidade de que o eleitor aja racionalmente para aumentar a representação por outras dinâmicas além da *accountability*.

Outra questão importante colocada pelo autor, mas também deixada de lado pelo mesmo é o papel dos partidos políticos. Surgidos como organizadores da vida política e social na democracia de partido, o autor parece reservar para eles a irrelevância na democracia de audiência. Seria o partido realmente um ator sem poderes de controle sobre seus filiados? Não poderia ser ele detentor de um outro mecanismo capaz de garantir representação, como o mecanismo da disciplina partidária? Parece um pouco cedo para que desconsideremos os partidos como atores importantes no cenário do governo representativo da forma como Manin parece indicar.

O Estado aparece no texto como uma armadura a ser vestida pela aristocracia eleitoral durante o período de seus mandatos. Em nenhum momento se discute formas de cristalizar nele, através da criação de agências especializadas, estruturas que ajudem a fomentar a representação das vontades encontradas na sociedade. A possibilidade de controle sobre a ação dos representantes a partir de algum ator fora do eleitorado não é ventilada no texto.

Resumindo, *accountability* no trabalho de Manin aparece como mecanismo democrático derivado da escolha do sistema eletivo. Ela tenta, de forma não tão eficaz, aproximar as ações dos representantes das vontades dos representados, ou seja, tenta criar uma forma de representação. Todavia, esse mecanismo aparece como isolado devido à ineficiência da deliberação como forma de conectar representantes e representados, e por causa da distância entre esses, forjada pela natureza aristocrática dos primeiros explicitada pelo método de seleção.

2.3 - Urbinati e o despotismo indireto

O livro “*Representative Democracy: Principles and Genealogy*” de Urbinati (2006), estabelece claramente o combate a dois pontos que vem pautando as discussões sobre representação e governo representativo. Esses são: a afirmação do termo “democracia representativa” como sendo um oxímoro e o paradigma da democracia direta, que coloca a representação como uma segunda opção, devido à impossibilidade técnica de

⁶ Problemática inspirada diretamente no artigo de James D.Fearon. (1999)

democracias diretas em países do tamanho das sociedades modernas. O objetivo do livro é mostrar que representação é uma melhoria em relação à democracia direta e que não coloca um antagonismo entre representação e participação (Urbinati,2006:10).

A partir disso, a autora se propõe a fazer uma revisão da teoria democrática focando seus esforços nas mudanças ocorridas nas noções de soberania e representação. Ela pretende demonstrar que democracia representativa não é um oxímoro, que ela é ligada a idéia de participação e expressão informal da vontade, e que entende governo representativo como controle dos representados sobre os representantes e não o inverso.

Urbinati revisa os caminhos que as idéias de representação e soberania tomam nas obras de Rousseau, Kant, Sieyes, Paine e Condorcet, nessa ordem, numa espécie de genealogia desses conceitos. O sentido percorrido pela soberania é a saída de uma visão voluntarista, passando pela soberania como atributo de uma nação, e chegando a idéia de soberania como processo que precisa ser recriado constantemente. Nesse percurso, se juntam a idéia de vontade como central na soberania, os papéis do julgamento e das opiniões. Além disso, os papéis do tempo e da deliberação entram como atributos que revolucionam as bases da idéia de soberania.

Em Rousseau, a soberania aparece como impossível de ser representada, pois ela é fruto da vontade individual e da imediatez das decisões. O cidadão deve responder as questões levantadas a ele de maneira imediata, pois a vontade geral se pauta pelas primeiras reações do homem, nas quais ele responde de forma menos particular as questões. As respostas imediatas dos homens são baseadas de forma pura nas generalidades de sua existência, quando a razão entra na equação através do tempo de resposta, ela permite que os homens analisem qual resposta é melhor para cada um particularmente. A razão transforma vontades gerais, baseadas na generalidade do homem, em vontades pessoais, baseadas nas particularidades desses (Urbinati,2006:80). Assim sendo, Rousseau promove a defesa de uma soberania voluntarista e imediata, que seja exercida de formas esporádicas, rápidas e desconectada de uma linha temporal lógica.

Kant traz para a discussão da soberania a separação entre a forma de governar e a identidade do governante, que para Rousseau eram questões inseparáveis, pois a soberania popular necessitava do governo direto do povo (Urbinati,2006:102). Essa separação abre espaço para a representação como forma de governar. Essa, legitimizada pela sua capacidade reflexiva e pela sua publicidade, promove a separação entre lei como consentimento racional e como coerção legal. A deliberação e o julgamento se

juntam à vontade como criadores de leis, a soberania deixa de ser a voz de uma entidade pré-existente e se torna um guia à reflexão nas casas legislativas e em qualquer lugar onde as opiniões se formam.

Sieyes entende representação como um mercado de preferências individuais, capitalizadas por homens que se especializaram na política. Ele procura juntar ao social a ciência constitucional em um sistema que exclua tanto as formas diretas de política, como as formas patrimonialistas do pré-revolução francesa. A junção de preferências individuais expressas no voto com a idéia da política como lugar da competência dos “especializados” torna a assembléia legislativa compostas por esses representantes o lugar da soberania (Urbinati,2006:142). Essa é transmitida de formas indiretas até esse espaço, onde a correia de transmissão termina com a decisão de forma direta desses representantes na assembléia. Essa separação entre políticos e população normal promove uma separação entre liberdade política e liberdade individual, criando um dualismo entre liberdades mínimas distribuídas igualmente, e liberdades máximas distribuídas de forma desigual. A eleição é a situação única onde o consentimento é dado, os votos são a expressão desse. O individuo político é o eleitor, e não o cidadão, a totalidade de eleitores forma a nação política, de onde emana a soberania.

Paine baseia sua teoria de representação numa noção democrática de soberania nacional como fundamento constitucional dos direitos civis e políticos. Esses emanavam do direito natural como direitos de razão. Essa teoria de representação é deduzida de uma definição de soberania como *res publica*, ou o interesse geral dos indivíduos que formam o povo. *Res publica* era a norma política de julgamento e a forma de distribuição de poder e funções, também era sinônimo de governo legítimo (Urbinati,2006:168). Paine transforma representação e soberania em um processo recriado constantemente a partir de seus atores para formar unidade a partir de uma sociedade complexa e de interesses diversificados. A democracia direta, devido a sua imediatez, promoveria um aumento do conflito a partir do crescimento da complexidade da sociedade, gerando o declínio da democracia. Representação é entendida como uma melhoria, pois permite criar unidade a partir dessa complexidade societal, terminando o ciclo de declínio democrático. Ela é a norma, porque permite manter as partes da sociedade juntas e expandir a república espacialmente para além das cidades pequenas.

Baseado na noção de Paine de representação como processo de criação e recriação de unidade e soberania, Condorcet reconcilia democracia representativa com a

participação política e com a temporalidade. O objetivo é enfrentar as mazelas trazidas por decisões imediatas e imprudentes, essas podem se originar da espontaneidade que uma idéia de política presenteísta promove, ou por influência de sectarismos (Urbinati,2006:183). A solução para esses problemas é transformar soberania num processo contínuo de formação de opiniões, reflexão, revisão e aperfeiçoamento. Nesse constructo, soberania não existe numa entidade prévia à forma legal, como ocorre com a noção de povo. Soberania é resultado de um processo ininterrupto de deliberação e decisão que absorve uma noção de temporalidade espaçada, de modo a fazer da política lugar de decisões razoáveis que se sustentam em proposições bem embasadas. A noção de deliberação aqui é a de criar uma decisão a partir de um processo de ponderação e consulta, e não como forma de encontrar alguma resposta racional perfeita. A participação entra no cerne da teoria de Condorcet através da deliberação no processo representativo e do papel das assembleias primárias. Essas mostravam a tentativa do autor de multiplicar os locais de decisão, para criar uma rede de locais onde existisse um diálogo deliberativo dos cidadãos, forjando a soberania popular tanto como uma soberania delegativa, o poder de ratificar leis, quanto soberania de vigilância, com o poder de revogar.

Em relação ao conceito de representação, ele também passa por mudanças que o levam por três teorias de representação: a jurídica, a institucional e a política. Essas teorias se coadunam bem com as mudanças da idéia de soberania.

A teoria jurídica tem claras bases na teoria do contrato, concebendo a representação e a soberania a partir de bases voluntaristas e individuais. A teoria institucional, ainda muito próxima da jurídica, também está ligada a idéia de contrato, porém, entende a representação como parte da divisão social do trabalho, realizada por homens que fazem dessa empreitada sua especialidade. Dessa forma, o centro da questão da representação se afasta da idéia de delegação da vontade individual para cada representante para o foco da representação como centrada na assembleia da nação.

Na teoria de representação chamada de política, a representação toma a forma de um processo circular entre representados e Estado, entre instituições e sociedade, onde os representantes se colocam como mediadores. O papel da opinião pública, do julgamento sobre as questões, do tempo e da deliberação tanto dentro dos órgãos de representação, como fora deles, tomam características centrais. A representação política adquire um caráter dinâmico, que ao invés de tratar de trazer à visibilidade entidades pré-existentes, trata de criar existência política a partir do processo em si. Como coloca

a autora, o desenvolvimento dessa teoria de representação no século XX, junto com a expansão do sufrágio até o seu limite, “... refletem a transformação democrática de ambos, Estado e Sociedade e o crescimento do complexo mundo da opinião pública e da vida associativa que dão ao julgamento político um peso que nunca teve anteriormente.”⁷ (Urbinati,2006:24). Essa concepção de representação, a qual é defendida pela autora como uma melhoria da teoria democrática e como não oposta à idéia de participação, é capaz de transformar o social em político através dessa natureza circular e da mediação que permitem dar visibilidade política ao social.

É essa visão de Condorcet sobre soberania e a teoria política de representação que são as bases da defesa da autora da democracia representativa como melhoria em relação à democracia direta. O caráter processual da representação traz à tona a importância da deliberação e do tempo para as decisões políticas. É dentro dessas categorias que ela propõe o entendimento do papel da advocacia e da representatividade como centrais para a representação democrática.

A noção de advocacia permite transcender um pouco a lógica do dilema entre liberdade de ação do representante e o mandato. Ela permite aos representados uma participação efetiva na escolha de seus representantes e dá a esses um grau de independência em relação aos primeiros. Permite a ação independente dos dois pólos sem desconectá-los (Urbinati,2006:45). Concede aos representados escolher quem será o melhor advogado da sua causa e, também, qual a causa que necessita de advogados. Aos representantes permite escolher que causas querem advogar. Além disso, evidencia a centralidade das idéias na representação, a identificação entre representantes e representados se dá no plano dos ideais e projetos. Permite a organização dos representantes, como advogados, a partir de linhas de proximidade pensamento, ou seja, linhas partidárias. E, explicita a natureza da deliberação, pois o advogado de uma causa deve ser capaz de defender essa e ao mesmo tempo ser capaz de raciocinar e julgar as causas levantadas pelos outros representantes.

A noção de representatividade aparece como a adesão do representante a segmentações sociais pré-existentes. Essa adesão é eminentemente política e moral, e não jurídica e legal (Urbinati,2006:50). Se representação funciona como uma relação entre Sociedade e Estado, representatividade aproxima a relação dos dois pólos. Além de motivar a advocacia das causas de seus *constituents*.

⁷ Tradução livre do autor.

Essas duas noções implicam em dois critérios de avaliação para a escolha de um candidato: as características pessoais e únicas do candidato, e as características que o candidato tem em comum com os eleitores ou que são representativas desses.

Como colocado pela noção de advocacia, pela primeira vez na nossa discussão sobre representação, os partidos políticos tem um papel importante na democracia representativa. Eles, que são formados a partir da junção de advogados de ideais e projetos próximos, articulam o interesse universal a partir de pontos de vistas periféricos. São organizações parciais, porém comunais. Eles permitem que representantes e representados se identifiquem, formem alianças e situem as concessões ideológicas que estão dispostos a fazer. Eles falam de pontos particulares, mas usam a linguagem do todo.

A autora explicita a questão do controle sobre os representantes ao afirmar que o poder desses é um poder dependente, cuja performance demanda que o ator seja capaz de tomar decisões autônomas para poder ser julgado por seus eleitores. As adições mais inovadoras sobre *accountability* são relacionadas às idéias de Condorcet sobre despotismo indireto e poder negativo do povo.

A noção de despotismo indireto é uma forma de despotismo que presume um tipo de consentimento e a realização de eleições, mas que mesmo assim ainda se configura como uma forma viciada de governo representativo (Urbinati,2006:188). O ator desse tipo de despotismo político é o parlamento quando se insula da sociedade e deixa de representar os cidadãos e a opinião geral. Essa forma é mais difícil de ser prevenida, pois o remédio para todas as formas de despotismo direto, a instituição representativa do povo, já está posta e viciada. Esse desvio de conduta mostra que a representação não é uma relação que pode ser deixada para ser equacionada nas eleições. Ela tem que ser observada e realizada cotidianamente. O povo não pode ser refém até o próximo período eleitoral de uma assembléia eleita, mas que não se mostra representativa em suas decisões.

A forma de confronto oferecida por Condorcet a esse tipo de despotismo é o estabelecimento de um poder negativo do povo (Urbinati,2006:213). Esse é caracterizado pela possibilidade de, a partir das assembléias primárias, o povo rechaçar a entrada em vigor de uma lei. Se esse mecanismo é acionado, a assembléia principal é dissolvida, eleições são convocadas e os integrantes da última assembléia são proibidos de se candidatar a essas eleições. Essa medida se dá porque o acionamento desse

mecanismo mostra que a relação constante e circular entre opiniões dentro da assembléia e de fora dessa foi viciado.

A visão da autora sobre o relacionamento entre representação e controle é mais complexo e completo do que as outras obras analisadas aqui. Ela admite a imperfeição da *accountability* eleitoral como forma única de controle sobre os representantes. A defesa da advocacia como característica fundamental da representação democrática tenta mostrar como o papel dos ideais e projetos funcionam ao trazer a proximidade entre visões de representantes e representados, tornando menos urgente a necessidade de controle. Os representantes não são atores que procuram apenas cargos e por isso tem que ser controlados excessivamente para que realizem ações para além de suas vontades idiossincráticas. Aqueles que se propõem a ser representantes também carregam consigo ideais, projetos e visões sobre as principais causas políticas que precisam ser advogadas.

Apesar de considerar a concepção do poder negativo de Condorcet como impraticável, a autora demonstra a preocupação com o fato dos cidadãos terem que arcar com leis não representativas da vontade pública feitas por déspotas indiretos e que só poderão ser retirados no ato da eleição. O processo circular e a deliberação devem ser formas de diminuir o acontecimento desses casos e a capacidade de revisar decisões pode ser uma forma de impedir que essas decisões se instaurarem permanentemente. Todavia, o perigo desses casos ainda ronda com frequência a representação democrática.

O que se pode estranhar na construção teórica da autora é que, partindo da definição de representação como uma mediação entre Sociedade e Estado, ela provê a primeira de formas de controle eleitorais sobre a representação, mas não comenta nenhuma forma que parta das agências do Estado de controlar a representatividade dos eleitos. Se a representação política é um processo circular e contínuo, será que ela não pode conferir poderes a algum órgão estatal para garantir alguns procedimentos que diminuam a possibilidade do órgão decisório se insular das opiniões da sociedade? A única instituição que preza pela representação é a eleição?

Uma importante característica desse livro é dar um papel razoável aos partidos no processo de representação. Eles aparecem como entidades parciais que defendem causas na linguagem do todo. São formas de organizar os particulares para conseguir criar uma unidade no fim do processo de representação. Porém, os partidos são vistos apenas a partir do que podemos chamar de perspectivas similares, ou seja, dos ideais

que fazem com que representantes se juntem dentro dessas entidades, em nenhum momento as decorrências do fato dessas entidades terem histórias, burocracias e normas são consideradas. O papel que esses partidos poderiam exercer como formas internas de controle de representantes e a permanência temporal de causas advogáveis que a existência histórica dessas entidades demonstra deveriam ser objeto de maior reflexão.

2.4 – Conclusão: Representação e a temática do controle

O capítulo procurou apresentar brevemente as perspectivas das obras escolhidas em relação ao problema da representação política e do governo representativo e, a partir dessa apresentação, procurou explicitar as formas de controle da representação considerada pelos autores.

A *accountability* aqui é sempre considerada a partir de sua definição como eleitoral, ou seja, partindo do eleitor para o representante, todavia, seria possível também considerar formas de controle sobre a representação que não tivessem sua origem no eleitorado. Essas formas de controle compartilhariam com a *accountability* eleitoral o objetivo geral de garantir que seus objetos exercessem suas funções eficazmente e da forma esperada. No caso dos representantes eleitos, essas formas de controle procurariam fazer com que esses não se insulassem da sociedade, abandonando sua função de mediação entre Sociedade e Estado, fundamentando suas decisões em julgamentos puramente particulares, e, por isso, não representativos.

Nos textos abordados aparece apenas a possibilidade do controle exercido pelos eleitores, apesar de em alguns momentos o caráter aproximativo da representação como processo circular aparecer como forma de controle sobre os representantes, essa ainda é muito dependente da eleição.

O caráter desse controle é entendido de formas diferentes. Pitkin vê nele uma forma de definir representação a partir de uma perspectiva formalista. Como o foco da autora é em encontrar uma representação como ação substantiva, ou seja, encontrar formas de qualificar a ação do representante, uma definição de representação que se foque apenas no momento final do processo parece realmente fugir do objetivo. Entretanto, se olharmos para *accountability* a partir da noção de mecanismo, isto é, uma forma a disposição do eleitor de, partindo do voto retrospectivo, aproximar as decisões do representante das suas vontades, então esse é compatível com a definição de

representação política dada pela autora como “... agir no interesse dos representados, de uma maneira responsiva a eles.”⁸ (Pitkin,1967:209). A *accountability* eleitoral pode não ser a forma mais precisa de controle, mas trata, sim, da substância da ação representativa.

Manin aborda a questão do controle a partir de outra perspectiva. Como sua obra não é focada na representação política em si, mas nos princípios do governo representativo, a questão da *accountability* aparece como uma característica democrática das eleições. A centralidade do trabalho como um todo é demonstrar o caráter aristocrático das formas representativas de governo que a escolha da eleição como método seletivo revela. A política é o *habitat* das elites e das aristocracias de superioridades percebidas, é o campo de atuação dos indivíduos diferenciados por alguma razão. Não há espaço na política para o homem comum, apesar do consentimento desse ser o cerne da legitimidade das decisões. A *accountability* eleitoral, como voto retrospectivo, surge como única característica democrática da eleição envolvendo a vontade e não o consentimento. É a partir desse mecanismo que é possível, em algum grau, tornar a levar as vontades e opiniões da sociedade para dentro dos órgãos de decisão. *Accountability* toma aqui ares dramáticos como forma única e imperfeita de gerar representação em alguma medida.

Urbinati concebe representação como um processo. Nesse, os representantes e os representados se propõem a uma troca intensa de opiniões, julgamentos e vontades, tanto formalmente quanto informalmente, visando “construir” uma decisão. Esse processo é garantidor de alguma razoabilidade das posições, da análise das proposições a partir de suas bases lógicas e da decisão como forma de consentimento geral, garantidor da unidade. Todavia, ainda é caracterizado pela existência de representantes eleitos, e, logo, depende do compromisso desses em participar da representação ativamente. Deles é esperado que tenham alguma adesão a segmentações sociais pré-existentes, que advoguem causas e julguem as proposições levantadas pelos seus semelhantes, além de manterem o diálogo formal entre seus pares e informal com a sociedade. Dessa forma, controles sobre os representantes ainda são necessários, a importância da *accountability* eleitoral é colocada, mas seus efeitos são considerados insuficientes, pois esse mecanismo se mostra impotente frente a diversas situações. A necessidade do estabelecimento de uma forma negativa de poder nas mãos do povo, a

⁸ Tradução livre do autor.

partir da revogabilidade de leis e do estabelecimento de novas eleições nos períodos entre pleitos é considerada importante, mas as bases da proposta de Condorcet são dadas como impraticáveis.

Considerando de maneira geral, o problema do controle aparece de forma mais dramática em Manin, precisamente pelo fato dessa obra não considerar a existência de representantes *de facto* e, sim, de uma aristocracia de superioridades percebidas. A *accountability* é a única forma de relação entre o povo e os que controlam as decisões. Nas obras focadas na problemática da representação, a relação entre as partes existe no próprio conceito de representação criado, o controle é a forma de restringir as possíveis quebras do contato entre os pólos. Dessa forma, o centro das obras se concentra na relação em si: no paradigma da ação substantiva de Pitkin, e na idéia de processo contínuo e construído de Urbinati, entretanto, as formas de controle para a implementação real dessa relação são deixadas de lado.

Accountability aparece de maneira marginal nas teorias de representação construídas no livro de Pitkin e no de Urbinati. O controle da ação dos representantes não é central, pois trata das defecções do sistema e não da sua norma. O cerne das teorias sobre representação apresentadas aqui está no “fazer” da representação da época atual em contraposição ao delegar ou autorizar das teorias de representação anteriores. O foco é mostrar como a representação atual se afastou dos paradigmas individuais de contrato para uma concepção de representação baseada na complexidade e pluralidade das sociedades contemporâneas. O debate do controle acompanha essas obras, mas sempre em segundo plano.

Capítulo III:
Expandindo a análise:
o método de Min/Máx. aplicado ao conceito de
Representação Política.

No capítulo anterior foi analisado como a temática do controle é abordada em três dos principais textos sobre representação política das últimas décadas. Como vimos, essa questão é tratada marginalmente pelos livros mais focados na questão da representação, o de Pitkin e Urbinati, e toma aspectos ligeiramente mais importantes no livro de Manin, que não trata do problema da representação em si, mas das formas históricas de governo representativo.

Apesar de serem as principais referências quando discutimos representação política, esses autores não exaurem o número de trabalhos da temática e, por isso, não podem ser tomados como únicas fontes de informação. Partindo dessa limitação, este capítulo procura estender a análise feita anteriormente para um universo maior de referências bibliográficas e capturar como que as conceituações de representação política dessa literatura trabalham a questão da *accountability*.

A idéia do capítulo é realizar um exercício intelectual com o conceito de representação política e, então, discernir a partir dos resultados a relação das conceituações usadas com a temática do controle. Muito longe de tentar resolver as querelas do conceito, o exercício, baseado no método de conceituação Min/Máx de John Gerring (2001), talvez ajude a tornar claras algumas divergências e concordâncias entre as diferentes conceituações propostas pelos diversos autores que escrevem sobre o tema. A retomada da discussão do capítulo anterior é feita de modo diferente, enquanto naquele foi feita uma discussão mais aprofundada e minuciosa de cada um dos autores colocados, neste capítulo utiliza-se um método de conceituação como forma de resumir as informações para facilitar a compreensão.

Assim sendo, o capítulo se divide em cinco partes. A primeira parte é composta pela apresentação mais aprofundada do método Min/Máx, utilizado como forma de poupar esforços na análise proposta. A segunda parte consta da exposição da coletânea de definições do conceito com as quais são base para a discussão e da exposição da tipologia de conceituação montada a partir dessas definições. A terceira parte é formada pela apresentação da definição mínima encontrada. A parte seguinte é a apresentação da definição de tipo ideal a qual chegamos. E, por último, se realiza uma breve discussão dos resultados.

3.1 - O método de Min/Max.

O método Min/Máx apresentado por John Gerring (2001) no livro *Social Science Methodology: A Criterial Framework* procura juntar virtudes de duas correntes que influenciaram e ainda influenciam a disputa pelo modo de linguagem a ser usado por aqueles que procuram construir conhecimento nas Ciências Humanas. As duas correntes são as da reconstrução semântica e a da filosofia da linguagem ordinária.

As correntes de reconstrução semântica como abordadas pelo autor procuram objetividade nas formas de linguagem. No caso das Ciências Humanas, e principalmente as Ciências Sociais, três problemas parecem transformar o léxico usado em uma multiplicidade de significados embaraçados. O primeiro problema é a existência de vários homônimos, o que faz com que existam múltiplos significados para a mesma palavra. O segundo problema é a existência de sinônimos para o mesmo fenômeno, ou seja, a existência de diversos termos para o mesmo objeto. E o terceiro problema é a instabilidade, a imprevisibilidade de mudanças nos termos.

Essas correntes de reconstrução semântica procuram através da criação de um léxico que se afaste da linguagem usada no dia-a-dia fugir dos problemas de significado que esse uso não restrito das palavras causa ao embate de conceitos. Em outros termos, a solução proposta é a criação de um léxico mais rigoroso no qual sinônimos e homônimos sejam excluídos e as palavras carreguem significados constantes no tempo.

Esse objetivo se defronta com duas fortes objeções. Primeiramente, a criação de um léxico novo não gera essa dissolução da confusão de significados. O efeito desejado do rigor semântico pode ser encontrado por alguns escritores e alguns de seus seguidores, mas para a maioria dos estudiosos, essa reconstrução apenas coloca mais um significado reconstruído na confusão de termos. O termo rediscutido não substitui o anterior, ele se coloca ao lado dele, tornando ainda mais confuso o léxico. A segunda objeção a essas correntes é que, mesmo que esse objetivo de simplificação fosse alcançado, ele não traria utilidade para a formação de conhecimento, pois por mais que diminua a confusão em alguma área, ele restringe a capacidade dos estudiosos de compreender o mundo.

A corrente da filosofia da linguagem ordinária se confronta com os pressupostos da corrente apresentada anteriormente. Ela afirma que se os usuários da linguagem comum conseguem entender o sentido nela aplicado, então por que seria diferente para o uso dos filósofos e dos cientistas sociais? A linguagem ordinária tem ordem e sentido, e essa

corrente procura nela encontrar o significado dos conceitos envolvidos em disputas semânticas. A questão é que não é necessário criar um novo léxico, e sim, procurar por significado no uso ordinário e cotidiano da linguagem.

Gerring, em seu método, propõe usar por base a linguagem ordinária, ou seja, deixar a linguagem sem mudanças, sem adicionar palavras a uma teoria particular. Todavia, ele quer evitar algumas das dificuldades do uso da linguagem ordinária, que são: o foco exclusivo na linguagem natural e as infinitas possibilidades de definição de um termo.

*“Nós queremos re-descrever o uso ordinário de um modo que proverá definições gerais para termos difíceis e também proverá a base sobre a qual definições mais específicas podem ser construídas.”*⁹ (Gerring,2001:69)

Termos que são considerados complicados nas Ciências Sociais o são porque o significado deles em termos gerais é obscuro e não pela falta de definições contextuais desses. Quando o embate das definições contextuais é grande, assim como nos conceitos de grande importância às Ciências Sociais, o resultado é uma confusão sobre as definições gerais desse conceito.

Essas definições contextuais que abundam nas disputas semânticas de conceitos importantes às diversas Ciências Sociais dependem de definições gerais, mesmo que essas, nos textos, sejam na maioria das vezes deixadas de lado. É preciso entender uma palavra ou conceito de modo geral para conseguir defini-lo em sua existência contextual.

A proposta do método é, então, partir de definições contextuais existentes na literatura de algum conceito para tentar construir sua definição geral. O método não se propõe a resolver as disputas semânticas da área da qual o conceito faz parte, ele procura re-estabelecer a conexão das definições contextuais de um conceito com uma definição geral deste. Desse modo, o método se pauta pela realização de quatro tarefas: (1) coletar definições contextuais do conceito sob análise, (2) construir uma tipologia dos atributos desses conceitos coletados e, por último, (3) construir uma definição mínima e (4) uma de tipo-ideal do conceito.

A primeira tarefa do método é pautada pela pesquisa bibliográfica, na qual se procura por definições do conceito desejado em diversos autores que trabalham o tema. A pesquisa deve procurar definições as mais diversas possíveis para abarcar todos os

⁹ Trecho traduzido livremente pelo autor.

significados colocados como pertencentes ao conceito. Uma demonstração do ponto em que se percebe que a procura por mais definições deixa de ser proveitosa é quando os esforços de pesquisa trazem apenas mais definições que não divergem tanto das já coletadas. Quando a adição de mais definições contextuais deixa de trazer novos aspectos do conceito, a coletânea já formada parece ter alcançado o ponto necessário.

A segunda tarefa do método consiste em procurar características importantes das conceituações coletadas e montar a partir dessas uma tipologia de quantas formas algumas questões do conceito são abordadas. Essa tipologia deve abranger todas as características do conceito fornecida pelas mais diversas conceituações coletadas.

A terceira tarefa consiste na construção de uma definição mínima do conceito a partir da tipologia montada. Essa deve conter apenas as características do conceito que são consensuais, ou seja, sobre as quais não há desacordo.

A última tarefa, a quarta, consiste na construção de uma definição de tipo-ideal do conceito, ou seja, uma definição máxima. Partindo de novo da tipologia montada, a definição máxima procura agregar a maior parte de características sem perder coerência. Ou seja, apenas as características que são realmente impossíveis de se coadunar logicamente colocam a questão da escolha de uma das duas. Sendo a escolhida aquela que é mais utilizada pelas definições coletadas.

Passemos então para a realização das etapas apresentadas anteriormente, usando o conceito proposto de representação política.

3.2 - Coletânea e Tipologia

A pesquisa sobre conceitos de representação política se baseou na literatura que apareceu a partir dos dois estudos clássicos sobre o assunto, um de Pitkin (1967) e o outro de Sartori (1962). O tema da representação é antigo na Ciência Política, faz parte central dos debates pelo menos desde o famoso capítulo XVI do *Leviatã* de Thomas Hobbes (2003 [1651]), porém, fazer uma retomada dos conceitos desde aquele período até hoje foge do objetivo do trabalho, que é encontrar definições gerais do conceito de representação política dentro das disputas teóricas atuais. Dessa forma, a compilação não se estende para o período anterior aos livros de Pitkin e Sartori. Retomo aqui as definições trabalhadas no capítulo anterior, com a exceção do trabalho de Manin (1997)

que não apresenta nenhuma definição do que é representação política, já que trabalha ao invés disso com as formas de governo representativo.

Assim sendo, as definições compiladas são as seguintes:

Quadro 3.1 – Coletânea de definições

	Definições Contextuais de Representação Política.
I	“... o fim e a razão de ser das instituições representativas, que é unir, de algum modo, os governantes aos governados, visando a uma solução que vincule os primeiros aos segundos, de forma a garantir que aqueles os quais operam na esfera publicística <i>ex jure repraesentationis</i> se comportem de maneira como um mandatário deveria comportar-se com relação ao mandante, cuidando, não de seus próprios interesses, mas dos alheios.” (Sartori,1962:15)
II	“... representar aqui significa agir no interesse dos representados, de uma maneira responsiva a eles. ¹⁰ ” (Pitkin,1972:209)
III	“... nós devemos dizer que um grupo de pessoas A_1, A_2, \dots, A_n é representado em uma questão por uma pessoa ou instituição B enquanto as ações de B refletirem as preferências ideais do grupo. ¹¹ ” (Rogowski,1981:397)
IV	“Eu alcanço representação política quando meu representante autorizado tentar alcançar meus objetivos políticos, se sujeitando ao dialogo sobre esses objetivos e o uso de procedimentos mutuamente aceitos para alcança-los. Eu posso ou não estar fisicamente presente quando meu representante se engajar em várias atividades, mas em um sentido político eu estou forçadamente presente durante o processo representativo ¹² .” (Plotke,1997:30)
V	“... definindo representação como agir dentro do interesse do representado... ¹³ ” (Manin <i>et al</i> ,1999b:02)
VI	“... noções de representação, quais eu defino aqui como ações por um governo para maximizar o bem-estar dos <i>constituents</i> , dado as crenças do governo sobre o impacto de suas ações sobre o Bem-estar dos <i>constituents</i> ¹⁴ .” (Stokes,2001:18)

¹⁰ Tradução livre do original: “... representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them.” (Pitkin,1967:209)

¹¹ Tradução livre do original: “...we ought to say that a group of persons A_1, A_2, \dots, A_n is represented in a matter by a person or institution B to the extent that B’s actions in the matter reflect the ideal preferences of the group.” (Rogowski,1981:397)

¹² Tradução livre do original: “I gain political representation when my authorized representative tries to achieve my political aims, subject to dialogue about those aims and to the use of mutually acceptable procedures for gaining them. I may or may not be physically present when my representative engage in various activities, but in a political sense I am forcefully present throughout the representative process.” (Plotke,1997:30)

¹³ Tradução livre do original: “...defining representation as acting in the interest of the represented...” (Manin *et al*,1999b:02)

¹⁴ Tradução livre do original: “... notions of representation, which I define as actions by a government to maximize the welfare of constituents, given the governments beliefs about the impact of its actions on constituents welfare.” (Stokes,2001:18)

VII	“... a função da representação política significa participar de processos de tomada de decisão em nome dos outros (...), mas também participar da confecção da agenda pública e do debate público em nome de outros.” (Miguel,2003:133)
VIII	“Representação realmente acontece quando uma particular audiência reconhece um caso como conformando com qualquer regra de reconhecimento que ela use ¹⁵ ...” (Rehfeld,2006:04)
IX	“A representação é um processo que ocorre ao longo do tempo e tem momentos ou aspectos distintos, relacionados entre si, mas diferentes uns dos outros. A representação consiste num relacionamento mediado entre os membros de um eleitorado, entre este e o representante e entre os representantes num organismo de tomadas de decisões. Na qualidade de um relacionamento prolongado entre os eleitores e seus agentes, a representação oscila entre momentos de autorização e de prestação de contas: é um ciclo de antecipação e retomada entre os eleitores e o representante, no qual seus discursos e ações devem carregar vestígios de um momento ao outro.” (Young,2006:151)
X	“Representação é um processo de extensivo filtramento, refinamento e mediação da formação da vontade política e de sua expressão. Ela modela o objeto, o estilo e os procedimentos da ação e competição política. Ela ajuda a despersonalizar demandas e opiniões, o que permite aos cidadãos se misturar e associar sem apagar o espírito partidário essencial à livre competição política ou obscurecer a divisão maioria/minoria. ¹⁶ ” (Urbinati,2006:06)

Essa compilação de definições não é extensiva o bastante para a magnitude da questão, mas talvez seja ilustrativa o bastante para que possamos prosseguir com o exercício. Dessa forma, depois de coleccionar essas definições, o próximo passo implica na construção de uma tipologia dos atributos apresentados pelas definições reunidas. É preciso tentar compreender quais são as dimensões que cada definição particular do conceito traz para o entendimento deste. Nessa parte, vale o entendimento da amplitude de abordagens e diferentes características trazidas pelas particularidades das definições.

Cada definição e uso da palavra da a ela diferentes atributos, assim sendo, a tipologia montada com as definições coletadas é a seguinte:

¹⁵ Tradução livre do original: “Representation really does happens whenever a particular audience recognizes a case that conforms to whatever rules of recognition it uses...” (Rehfeld,2006:04)

¹⁶ Tradução livre do original: “Representation is a comprehensive filtering, refining, and mediating process of political will formation and expression. It models the object, style, and procedures of political competition and action. It helps to depersonalize claims and opinions, which in turn allows citizens to mingle and associate without erasing the partisan spirit essential to free political competition or obscuring the majority/minority divide.” (Urbinati,2006:06)

Quadro 3.2 - Tipologia de atributos dos conceitos

	Tipologia dos atributos do conceito de Representação Política.
O que é?	<ul style="list-style-type: none"> (a) Processo de formação de vontade Pública. (b) Transmissão do interesse do eleitor. (c) Agir em nome dos outros. (d) maximização do bem-estar pelo governo. (e) Participar do debate público e confeccionar agenda pública.
Localização	<ul style="list-style-type: none"> (a) Ocorre dentro do organismo decisório. (b) Ocupa toda a sociedade civil e o organismo decisório. (c) Reside nas ações do Governo.
Quem realiza?	<ul style="list-style-type: none"> (a) Eleitores, Partidos, Representantes escolhidos e Sociedade Civil. (b) Representantes escolhidos. (c) Momentos de autorização e sociedade civil. (d) eleitores, representantes escolhidos e organismo decisório como um todo.
Motivações.	<ul style="list-style-type: none"> (a) Modela e facilita os procedimentos da ação e competição política. (b) captar os interesses dos representados e permitir a reeleição dos que ocupam os cargos. (c) manter um relacionamento constante e mediado entre representados, representantes e organismo decisório. (d) Melhorar o bem-estar do eleitor e permitir a reeleição. (e) Unir governantes e governados

Forma de seleção.	<ul style="list-style-type: none"> (a) eleição. (b) qualquer forma de seleção.
Formas de Controle.	<ul style="list-style-type: none"> (a) Momentos de prestação de contas. (b) Procedimento em si. (c) Não há controle eficaz.
Representação de que?	<ul style="list-style-type: none"> (a) Interesses individuais. (b) Vontade política geral. (c) Interesses de Grupo. (d) Representação das diferentes opiniões presentes na população. (e) Formalização da vontade majoritária demonstrada na eleição.
Outras características e adjetivos.	<ul style="list-style-type: none"> (a) Responsividade (b) Mediação entre Povo e Estado. (c) Legitimidade (d) Estabilidade (e) Periodicidade. (f) Liberdade de ação dos Representantes.

Essa apresentação é muito restrita, e, por isso, merece melhor explicação. Os autores se debatem em todos os planos do conceito. Primeiramente se confrontam sobre a questão do que é a Representação Política. Ela aparece como um processo de transmissão das vontades do eleitor, ou então como um processo de construção de uma vontade política, ou ainda como uma ação do governo para maximizar o bem-estar dos eleitores, ou simplesmente como agir em nome dos outros, ou, talvez, seja uma permissão para participar dos debates públicos e da confecção da agenda pública.

Outra divergência é o local da representação, onde ela ocorre, podendo ser um espaço específico, ou talvez sempre acontecendo em todas as esferas da sociedade civil, ou possivelmente a representação resida nas ações do Poder Executivo.

Uma terceira disputa é sobre quem participa do processo, podendo constar nele eleitores, partidos, sociedade civil, representantes escolhidos, gabinetes de governo e diversas combinações dos mesmos.

A quarta querela é sobre as motivações, o porquê de representar. Algumas motivações tocam na facilitação da competição pelo modelo, outras motivações falam da vontade dos representantes de continuar em seus postos, ou se baseiam no desejo de melhoria do bem-estar, ou na necessidade de unir governantes e governados, entre outros.

A quinta divergência é sobre a forma de seleção, se é necessariamente através de eleição, se ela é preferível, ou se formas de seleção diferentes¹⁷, como o sorteio, são possíveis de instituir representação.

A sexta diferença fala das formas de controle, se existem e são eficazes, quais seus momentos, se o próprio processo de representação é uma forma de controle, entre outros.

O sétimo ponto de afastamento das definições é sobre o que é representado, se são interesses ou opiniões, ou os dois, se esses interesses são de base individual, de grupo ou econômicos.

Por último, coloco uma lista de características que são importantes nas definições, mas que não aparecem nas disputas anteriores. Por exemplo, se a representação é responsiva, se ela é estável ou ocorre apenas em períodos determinados, além de outros.

Com certeza, a tipologia dos atributos acima colocada, assim como o número de fontes pesquisadas é questionável, outra pessoa poderia dividir categorias de modo diferente, adicionar ou remover itens, entre outras coisas, porém creio que pelo menos alguns dos pontos centrais das disputas teóricas que seguem esse conceito estão presentes.

¹⁷ Vale lembrar aqui a afirmação colocada por Rehfeld (2006) que mais do que o processo em si de escolha do representante, o reconhecimento por uma audiência específica da legitimidade do processo de escolha é importante. Essa virada de análise colocada pelo autor da importância do reconhecimento ao invés do primado do processo permite a ele trabalhar com uma conceituação de representação política que trata de casos não-democráticos.

3.3 - Definição Mínima

Concluída a tipologia, passamos a perseguir a construção de uma definição mínima. Esta é uma definição que se aplicaria a todos os usos do conceito. De forma breve, poderia ser usada numa frase para substituir o próprio conceito sem contradizer o significado da mesma.

Na discussão sobre o que é representação, todos parecem concordar que essa implica em tomar decisões em nome de outros. Se a relação é mais profunda que apenas essa tomada de decisões não podemos afirmar, pois os conceitos se confrontam sobre a questão. Dizer que é um processo de formação de vontade política confronta-se com afirmar que representação consiste em uma transmissão da vontade do eleitor, e nenhuma delas implica a maximização do bem-estar ou a participação e confecção de agenda pública. Que representar politicamente implica participar em nome de outros é consenso, mas qual outra substância essa ação comprime em si não é fato de acordo.

Sobre a questão da localização, o organismo decisório parece fazer parte de todas as conceituações, mas algumas também falam de uma expansão para além desse local, se imiscuindo pela sociedade civil. Fica como mínimo a localidade dentro do organismo decisório, já que para além dele não há consenso. Se esse organismo decisório é o Poder Legislativo é uma questão colocada pela definição de Stokes (2001) que coloca a representação como advindo das ações de um governo, ou seja, do Poder Executivo. Como todos os dois são organismos decisórios compostos por representantes eleitos, ainda assim se mantém a escolha acima, apesar dessa variação ter grandes significados para o conceito em si.

Na questão sobre quem realiza, os representantes escolhidos são consenso, mas para além dele, se os eleitores, os partidos, a sociedade civil ou o organismo decisório fazem parte essencial da representação não há consenso. Pode parecer estranho não colocar os eleitores como parte essencial do processo da representação, mas podemos afirmar como fazem Manin *et al* (1999b) e Stokes (2001), que o processo de representação parte de uma vontade do candidato eleito de realizar ações próximas aos interesses dos eleitores ou do governo em relação ao bem-estar desses. Assim sendo, o papel essencial da representação é feita pelos primeiros, os últimos apenas participam passivamente, muitas vezes sem meios de garantir a eficácia da representação.

Sobre as motivações que levam a existência do processo de representação não podemos encontrar consensos. Dizer que a motivação é facilitar a competição e a ação política não dialoga com afirmar que a representação existe para gerar a maximização do bem-estar do eleitor, assim como essa definição não tem núcleo comum com afirmar que a motivação da representação é captar os interesses do eleitorado. Dessa forma, as propostas se anulam e nenhuma é absorvida pela definição mínima.

Em relação à forma de seleção, existe a concordância de que qualquer forma de seleção faz parte de um processo de criar um corpo de representantes. A eleição é um processo de seleção como qualquer outro, porém definir que ela é o meio essencial significaria excluir situações como o sorteio, ou a escolha de grupos de serem representados por alguma instituição da sociedade civil, o que para muitas definições significa ser representado.

Quanto às formas de controle, dizer que não há forma eficaz de controle significa excluir as outras formas de controle apresentadas, as quais, entre si também não encontram pontos em comum. Portanto, nenhuma das propostas é absorvida pela definição mínima.

No caso da questão do que é representado, mais uma vez nenhuma das propostas faz parte da definição, representar interesses individuais, de grupos, opiniões diferentes e realizar um processo de formalização de uma vontade majoritária são afirmações muito diferentes e de difícil diálogo.

Em relação aos últimos adjetivos e características das definições colocadas, responsividade parece se confrontar com a falta de controle sobre os representantes e com a afirmação da liberdade de ação desses. O processo de representação servir como mediação entre povo e Estado não parece participar de conflitos e é aceito pela definição. Assim como a afirmação de que o processo gera legitimidade das decisões tomadas. A afirmação de estabilidade do processo entra em conflito com a afirmação de sua periodicidade e ambas se anulam.

Dessa forma a definição mínima formulada após essas eliminações é a seguinte:

Quadro 3.3- Definição Mínima

- Participação na tomada de decisões em nome de outros.
- Dentro de um organismo decisório.
- Por representantes escolhidos.
- Por qualquer forma de seleção.
- Que fazem mediação entre o Povo e o Estado.
- Dando legitimidade as decisões.

De uma maneira mesmo esquemática podemos dizer que representar politicamente é participar na tomada de decisões em nome de outros dentro de um organismo decisório por representantes escolhidos por alguma forma de seleção, exercendo mediação entre o Povo e o Estado e dando legitimidade às decisões tomadas por esse organismo.

3.4 - Definição de Tipo-Ideal

Tendo conseguido chegar a uma definição mínima, o próximo passo é construir uma definição de tipo-ideal, ou seja, uma definição que procure agregar o máximo de categorias para que nos aproximemos da sua forma mais ideal, uma forma não encontrada na realidade, assim como a forma mínima tampouco faz parte do mundo real. Procurar por uma definição de tipo-ideal é procurar pela descrição de um tipo perfeito.

Para construir essa definição, nós temos que procurar conscientemente pela coerência, o conceito pode absorver diversas atribuições, mas em relação àquelas que são estritamente contraditórias umas com as outras, é preciso fazer escolhas e gerar exclusões.

Desse modo, ao primeiro item, sobre o que é representação política, se adiciona a transmissão do interesse do eleitor, a tentativa de maximizar o bem-estar e a participação no debate público, mas a questão da formação de uma vontade pública não é absorvida. Transmitir interesses que vêm do eleitorado se coaduna bem com a idéia de tentar maximizar o bem-estar e participar do debate público. A lógica dessa proposição é que o eleitor sabe aquilo que lhe é melhor, e quer transmitir esse conhecimento ao seu representante que como quer melhorar o bem-estar daquele se propõe a essa empreitada. O debate seria uma forma de facilitar a percepção dos diversos interesses imersos na

população. Mas por que excluir a questão da formação vontade pública? A concepção de representação como formação de vontade pública é coordenável com as idéias do debate público e da maximização do bem-estar, porém a idéia de transmissão de interesse do eleitor lhe é completamente estranha. A formação de vontade pública parece muito mais ligada a uma idéia de deliberação dentro do organismo decisório, procurando nesse processo a legitimidade para as decisões tomadas. A transmissão de interesse do eleitor tem sua atenção virada para fora do organismo decisório. Isso não quer dizer a total ausência de deliberação, mas retira dela grande importância usual na outra concepção. Como as definições apresentadas parecem mais próximas de uma idéia de transmissão de interesse, essa foi acatada.

Ao segundo item, o da localização, se adiciona a sociedade civil como local onde ocorre a representação, junto ao organismo decisório. Como colocado antes esse organismos decisório pode ser tanto o executivo quanto o legislativo, ou uma combinação dos dois.

Ao terceiro item, quem realiza, os outros agentes propostos são aceitos como participantes da representação. Da sociedade civil, aos representantes escolhidos, passando pelos partidos e eleitores, todos são agentes imersos na relação. Relação, essa, que pode se dar para além dos momentos de autorização a partir dos debates públicos.

As motivações, o quarto item, são definidas principalmente pela questão da pertinência no tempo do processo, nenhuma das definições colocadas se contrapõe completamente, mas na procura por coerência dentro delas, a estabilidade da relação permite a união entre governantes e governados e a possibilidade da tentativa de melhoria do bem-estar geral. Além, é claro de permitir aos políticos o desenvolvimento de perspectivas de carreira e aos partidos a possibilidade de competição pelo poder. Parece claro, então, que a maior motivação da representação é gerar um sistema estável onde se realizam os embates da política.

Na questão da forma de seleção, a afirmação aceita anteriormente já é ampla o bastante para conter as outras do quesito. Qualquer forma de seleção já é uma opção que contem a possibilidade da realização de eleições.

Quanto às formas de controle, a afirmação de não existência de controle eficaz parece mais forte na literatura e necessita da exclusão da afirmação de outras formas de controle. A liberdade da ação dos representantes, questão antiga da literatura, mas ainda não definida completamente, permite a esses se eleger e, pelo período em que são oficialmente representantes, realizar ações que mais lhe pareçam pertinentes. Apesar da

existência do debate público e da periodicidade das autorizações, a liberdade de ação é grande e o principal custo a um representante é a possibilidade de não re-autorização. Se esse custo não lhe parece alto, todas as suas ações enquanto ainda dentro da lei serão normalmente vinculadoras da autorização que ele recebeu. Fora do período eleitoral, apesar dos clamores do público, um representante não pode ser destituído pela afirmação de mal-representar.

Sobre o que é representado, os interesses diversos, individuais ou de grupos, não parecem conflitar com a idéia de representar diferentes opiniões, mas essas parecem excluir a idéia de formalização de uma vontade majoritária expressa nas eleições e a idéia de representar uma vontade política geral já posta antes do debate, ficando as três primeiras para a definição.

Das últimas características, apenas a periodicidade é excluída em favorecimento da idéia de estabilidade presente nos conceitos, os outros são absorvidos sem maiores problemas. Apesar da crítica da liberdade dos representantes colocada na questão dos controles, a idéia de responsividade é importante na questão, pois enquanto os representantes pretenderem desenvolver carreiras políticas e necessitarem participar de diversos momentos de autorização, os incentivos para que suas ações sejam responsivas à vontade do eleitorado será grande.

Dessa forma a definição de tipo-ideal construída é a seguinte:

Quadro 3.4 - Definição de tipo-ideal.

- Agir em nome de outros em processo transmissão de interesses do eleitorado, tentando maximizar o bem-estar e promover debate e confecção de agenda pública.
- Ocorrendo dentro do organismo decisório (legislativo e/ou executivo) e em toda a sociedade civil.
- Realizado por eleitores, Representantes, partidos, sociedade civil e organismo decisório, para além de momentos de autorização.
- A principal motivação é a pertinência no tempo do processo, abrindo perspectivas a todos os agentes.
- Representantes selecionados por alguma forma de seleção, podendo ser inclusive por eleição.
- Onde não existe uma forma de controle eficaz sobre as ações do representante.

- Representando interesses de grupos ou individuais, e opiniões ou posições diversas presentes na população.
- Mantendo responsividade para com o eleitorado, apesar da liberdade de ação do representante. Exercendo mediação entre povo e Estado Mantendo essa relação estável no tempo. E, dando legitimidade as decisões tomadas por esse processo.

Uma definição como a apresentada acima parece ser muito ampla e esse é o seu objetivo. Cada um dessas atribuições parece adicionar um pouco mais a essa procura por um tipo perfeito. A definição parece justa, pois quanto mais um fenômeno tem em suas características as atribuições acima, mais ele é representativo.

3.5 - Conceitos de Representação e Idéia de Accountability.

O método de Min/Max de Gerring parece ser útil para entender melhor as disputas dentro de um conceito e a sua essência. Ele não procura resolver essas disputas, mas permite encontrar o núcleo mínimo de concordância entre os autores e o tipo perfeito contendo as diversas características propostas para o conceito. Nenhuma das duas definições existe na realidade, elas formam dois extremos, um que delimita as características mínimas de um conceito e um que cria um horizonte para até onde se consegue imaginar que um fenômeno do conceito possa chegar. Nenhuma definição proposta por algum autor será igual às colocadas acima, os autores se aproximarão mais de uma ou de outra em uma correlação inversa entre quantidade numérica de fenômenos encontrados e extensão conceitual. Quanto mais atributos o conceito admitir em seu núcleo, o mais específico será, e menos fenômenos poderão ser colocados sob seu título, o inverso também é verdadeiro, menor a extensão de atributos, maior a quantidade de fenômenos. Ou seja, quanto mais se qualifica o conceito, menos ele aparece na realidade.

A temática do controle aparece mais uma vez como marginal nas definições de representação política. Essa situação é explicitada pela não existência de uma referência às formas de garantir esse processo nem na definição mínima e nem na definição máxima formuladas. A única definição de representação dentre as coletadas que cita de

passagem a possibilidade de prestação de contas é a de Young (2006), porém, mesmo essa prestação de contas não é colocada como central na definição.

Essa marginalidade da temática do controle demonstrada é compreensível quando entendemos que toda essa literatura é fortemente influenciada pelo livro de Pitkin (1967) na direção de focalizar seus objetivos em descobrir a substância da atividade de representar. Suas atenções estão viradas para o que é essa ação, e não para definir formas de garantir que essa esteja sempre presente.

A substância da atividade de representar parece estar presente, conforme as definições coletadas, na capacidade dos representantes em levar para os fóruns de decisão as vontades dos representados: quando o representante “agir no interesse” do representado (Pitkin, 1967 e Manin *et al*, 1999), ou “refletir as preferências ideais” do grupo (Rogowski, 1981), ou “tentar alcançar ...objetivos” do eleitorado (Plotke, 1997). As demandas por uma representação mais baseada na ação de representar demandam em si uma identidade entre interesses do eleitorado e ações dos políticos, em outras palavras, um maior grau de responsividade do sistema de representação. Claro que a independência dos representantes para atuar também é importante, mas se essa independência implica em ações que pareçam estar contrárias ao interesse do eleitorado, essas tem que ser explicadas com base nas implicações dessas ações sobre esse interesse. A independência de ação do representante não está em disputa quando discutimos representação política, o que está em disputa é em que ponto essa independência pode gerar descolamento entre ocupantes de cargos eletivos e cidadãos, decorrendo no fim da ação representativa.

A responsividade é então questão central, e é na garantia desta que a idéia do controle se baseia. A idéia de *accountability* eleitoral seria uma forma de o eleitorado estabelecer um tipo de relação com seus representantes baseada no voto retrospectivo. Desse modo, esses representantes que buscam em sua maioria a reeleição ou o crescimento na carreira política teriam esses objetivos condicionados ao julgamento do eleitorado sobre a sua atuação enquanto no cargo. Essa atuação tende a ser julgada positiva se essa ação é próxima dos ideais da maioria do eleitorado e se o candidato é capaz de justificar razoavelmente suas defecções desses ideais. A *accountability* eleitoral, quando possibilitada pela forma de eleição e de ação, seria uma estratégia do eleitorado para garantir responsividade. Uma forma de desprender a relação de representar do formalismo da definição mínima e caminhar para o horizonte levantado pela definição máxima.

Outras estratégias podem ser usadas como forma de impedir o descolamento entre vontades presentes no eleitorado e as ações dos representantes, todavia, o controle através de incentivos e punições apresentado pela literatura sobre *accountability* é o que se coloca como principal forma de gerar em algum grau representação política.

Capítulo IV:
Eleições, Formas de Atuação e *Accountability*:
Discutindo formas de controle sobre Presidentes e Deputados Federais no
Brasil.

Como vimos nos capítulos 1 e 2, a idéia de *accountability* não é central para os conceitos de representação política desenvolvidos pela teoria política nas últimas décadas. Apesar dos principais esforços teóricos tentarem encontrar a substância da representação ou a representação como mediação entre Estado e Sociedade, nenhum dos autores analisados nos capítulos anteriores consegue esclarecer quais são os mecanismos que irão garantir que os candidatos, uma vez eleitos, não irão desertar, ou seja, abandonar as vontades e ideais dos eleitores e perseguir vontades e ideais próprios.

É sob essa visão que a idéia de *accountability* pode trazer benefícios para pensar a representação política. A temática da punição e recompensa dos políticos pelos eleitores é interessante, pois promete produzir no sistema responsividade e *answerability*. Trocando em miúdos, promete fazer com que os políticos eleitos, em busca da reautorização, produzam políticas mais próximas do ideal do eleitorado e quando essas políticas produzidas não estiverem próximas desse ideal, incentiva esses a explicarem ao eleitorado suas razões. Portanto, apesar de não ser central ao conceito de representação política, *accountability* pode fazer com que essa se realize.

“Representação objetiva diminuir a distância entre governantes e governados e assegurar a consistência de interesses. Accountability existe, junto com outras medidas, para assegurar que os governantes não se extraviem desse caminho de consistência.”¹⁸ (Philp, 2008)

A perspectiva da *accountability* se tornou interessante para diversos teóricos da democracia, suas qualidades estão na simplicidade e no pouco conhecimento sobre política requerido do eleitor. Desse espera-se que saiba quem é o responsável pela feitura das políticas públicas. Porém, como veremos mais adiante, esse pré-requisito do conhecimento dos responsáveis pelas políticas não é tão simples de ser preenchido. A substância das relações de *accountability* está no ideal do voto retrospectivo, uma vez que os eleitores usam as atitudes passadas dos candidatos como forma de prever suas posições futuras, os candidatos têm o incentivo de realizar políticas próximas ao ideal dos eleitores para conseguirem uma reeleição. Os políticos, assim, antecipam as vontades do eleitorado em busca do prêmio da continuação no cargo.

Essa teoria afirma que candidatos irão abandonar suas posições ideais em busca daquela posição sobre políticas públicas que lhe garanta a reeleição. Essa afirmação

¹⁸ Tradução livre do autor.

parte do princípio de que os políticos têm mais interesses em cargos do que em políticas públicas específicas e por isso trocam tão facilmente de posição, porém, esse pressuposto não é necessário para que a *accountability* possa ocorrer. O necessário é que o eleitorado seja capaz de escolher políticos que lhe pareçam mais perto de seus ideais sobre políticas públicas e que sejam capazes de não reempregar políticos que tenham provado por suas ações durante o mandato que não compartilham dessas mesmas posições.

Estudos que discutem a capacidade desse ideal em criar responsividade e o papel das eleições nessa tarefa em sistemas parlamentaristas já são clássicos e amplamente conhecidos, como os trabalhos de G. Bindham Powell Jr (2000) e Kaare Strom (2000). Todavia, as discussões de como *accountability* funciona em sistemas presidencialistas ainda são pequenas. Essa pouca atenção dada a esse critério da democracia na análise de sistemas presidenciais é fruto, principalmente, da longevidade não tão grande desses sistemas que são em sua grande parte decorrentes de redemocratizações realizadas nos últimos vinte anos e das constantes acusações de que esses tendem ao autoritarismo, ao majoritarismo e a levar os países que o adotam a uma maior possibilidade de ruptura da democracia.

Segundo Shugart e Carey (1992), as críticas aos sistemas presidencialistas se concentram em três tópicos:

1) Rigidez Temporal – aborda a duração fixa dos mandatos dos presidentes, o que impede a remoção destes por questões políticas e pode gerar a persistência de um presidente impopular ou sem apoio da maioria do congresso.

2) Tendências Majoritárias – o fato de o presidente ser eleito por alguma maioria independente e ter sua sobrevivência no cargo independente do apoio da maioria do congresso, geraria falta de incentivos para esse formar coalizões e de tratar o resto de seu gabinete como iguais¹⁹. Além disso, a desproporcionalidade do resultado da disputa por apenas um cargo e a transmissão dessa desproporcionalidade para o preenchimento dos cargos do gabinete também seriam efeitos dessa tendência ao majoritarismo.

3) Legitimidade Democrática Dual – sendo os congressistas e o presidente eleitos por pleitos diretos e independentes, a legitimidade dos mandatos deles competiriam entre si e cada um diria possuir um mandato popular único. Desse modo, como a

¹⁹ A literatura atual tem demonstrado que formar coalizões também é procedimento de praxe nos sistemas presidencialistas. Para o caso do Brasil ver o trabalho de Figueiredo (2007).

sobrevivência nos cargos de nenhum dos dois pólos depende um do outro, a necessidade desses cooperarem não seria urgente.

Os sistemas presidencialistas, em suma, sofreriam de dificuldade de resolver seus problemas políticos através de métodos democráticos de resolução de conflitos, como a derrubada do primeiro-ministro nos países parlamentaristas, e, por isso, seriam mais suscetíveis a gerar uma quebra precoce do sistema democrático.

No mesmo texto que Shugart e Carey apresentam algumas das críticas da literatura ao sistema presidencialista, eles refutam esse argumento universalista de que o sistema presidencialista é mais suscetível de ruptura do que o sistema parlamentarista mostrando que no século XX o número de términos de sistemas parlamentares é na verdade maior que de sistemas presidenciais (Shugart e Carey, 1992:40). Ainda no mesmo capítulo os autores apresentam algumas das vantagens do presidencialismo em relação ao sistema parlamentarista trazidas pela existência de um executivo eleito diretamente, entre elas está o aumento da *accountability*. Ou seja, esse sistema é capaz de maximizar o controle direto dos eleitores sobre os políticos eleitos, pois permite a esses eleger um executivo de maneira direta e que não pode ser removido por mudanças na coalização de governo. A conexão entre as escolhas dos eleitores e as expectativas pelas quais os *policymakers* são julgados é mais direta e por isso melhora a possibilidade de controle e influência do eleitorado.

Partindo do pequeno número de estudos sobre *accountability* em sistemas presidencialistas é que esse capítulo se propõe a discutir como que a perspectiva do controle e do voto retrospectivo lida com a existência de diferentes eleições para o executivo e para o legislativo. Para discutir se o controle através dessa estratégia é exercido na prática, é preciso discutir as características que circundam as eleições e as formas de atuação dos ocupantes de cargos eletivos. Essas duas dimensões podem tanto facilitar a possibilidade da realização da *accountability* quanto dificultá-la. A discussão se centrará no caso do Brasil, onde a literatura afirma serem os presidentes fortes e os legisladores personalistas (Shugart e Carey, 1992; Carey e Shugart, 1995). No caso dos legisladores, a discussão será centrada na capacidade de os eleitores julgarem a performance dos políticos eleitos para o cargo de Deputado Federal. No caso do executivo trataremos apenas do Presidente da República. Apesar de considerar que trabalhos sobre a capacidade dos eleitores controlarem os executivos e legislativos estaduais e municipais são importantes para o desenvolvimento do conhecimento sobre as eleições no Brasil, o capítulo trata apenas do nível da União, e mesmo assim,

deixando de lado a discussão do caso do Senado Federal, onde muitas das afirmações feitas sobre os deputados podem ser aplicadas, porém algumas mudanças devem ser necessárias sabendo que a forma de eleição para essa Casa é majoritária ao invés de proporcional.

Antes de entrarmos diretamente nas considerações da possibilidade de *accountability* para deputados e presidente, é apresentado um resumo das dificuldades colocadas pela literatura que essa temática do controle enfrenta. A listagem dessas dificuldades é essencial para termos noção de que formas as diferentes eleições conseguem suplantar ou não as dificuldades impostas ao controle exercido pelo eleitorado. Vale lembrar mais uma vez que esse trabalho discute *accountability* do tipo eleitoral²⁰, ou seja, tendo o eleitor como agente da supervisão.

4.1 - Problemas para a realização da Accountability.

Quando a identificação das responsabilidades sobre as políticas públicas é facilitada pela forma de eleição e pela forma de ação dos ocupantes de cargos, a *accountability* como uma forma de alcançar responsividade entre as vontades do eleitorado e as ações dos representantes aumenta. Quando facilitada, *accountability* se torna um mecanismo eficaz para alcançar representação.

*“Governos são “accountable” se os cidadãos conseguem discernir governos representativos de governos não-representativos e conseguem sancionar apropriadamente, mantendo no cargo aqueles ocupantes que têm boa performance e retirando o cargo daqueles que não têm. Um “mecanismo de accountability” é então um mapa dos resultados das ações (incluindo mensagens que explicam essas ações) dos ocupantes de cargos públicos para sanções pelos cidadãos. Eleições são um mecanismo de accountability de renovação contingente, onde sanções servem para estender ou não o cargo dos governos.”*²¹(Manin et al, 1999a:10)

Na citação acima, o que se diz de governos, podemos entender como se aplicando a qualquer ator que dependa da eleição para ocupar o cargo. Assim, todos os

²⁰ Para entender melhor o funcionamento da *accountability* intra-estatal no Brasil ver Taylor e Buranelli (2007).

²¹ Tradução livre do autor.

representantes eleitos estariam colocados ao possível julgamento de suas ações a partir de uma perspectiva de representação por *accountability*.

A literatura que trata das dificuldades postas ao eleitorado para controlar a ação de seus governantes através do voto retrospectivo é extensa, os problemas se dão em torno de três categorias: problemas na escolha dos candidatos, problemas de monitoramento, e estratégias dos governantes para dificultar o controle. A primeira categoria trata de questões que tornam mais complicada a utilização do voto como forma de sanção ou recompensa a oficiais públicos eleitos. A segunda aborda as dificuldades intrínsecas ao controle em si, a ação do eleitor como supervisor das ações exercidas com a autoridade que delega nas eleições. A terceira categoria explora algumas estratégias apresentadas pela literatura como formas que os governantes usam para tornar essa supervisão ainda mais difícil.

Quadro 4.1 – Dificuldades postas à *accountability*

Tipos dificuldades	Problemas
<i>Problemas de escolha</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Uso do voto para dois objetivos ➤ Sistema de Voto (majoritário X proporcional) ➤ Multiplicidade de mandatários
<i>Problemas de monitoramento</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Multifuncionalidade do mandato ➤ Dispersão do Poder ➤ Mídia ➤ Assimetria de informação ➤ Contingências novas ➤ Miopia do eleitorado
<i>Estratégias para dificultar accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mistura de medidas populares e não-populares ➤ Uso da imagem do Partido ➤ Manipulação de informações ➤ <i>Accountability</i> perversa

O Quadro 4.1 acima resume os pontos apresentados sobre as dificuldades encontradas para a realização do controle pelo eleitorado dos políticos eleitos. Essa

figura servirá de guia a nossa discussão sobre como a idéia de *accountability* lida com as diferentes eleições para os cargos de presidente e deputado federal no Brasil.

4.1.1 -*Problemas de escolha*

Os primeiros problemas encarados pelo eleitorado para fazer com que os políticos ajam de forma responsiva à suas preferências aparecem no ato de votar. Esse é uma arma única que deve exercer uma tarefa dupla (Manin *et al*,1999b). Ele é a única forma efetiva que o cidadão tem de escolher dentre os candidatos aqueles com as melhores propostas ou que se assemelhem mais aos seus ideais, e também é a única forma de manter o oficial eleito responsivo²². O cidadão comum se vê colocado entre duas noções de representação e apenas uma forma de ação. A visão de representação por mandato espera que o eleitor escolha dentre os candidatos, aqueles que possuem as melhores propostas ou são os mais preparados para o cargo, a visão de representação por *accountability* espera que ele use o voto como forma de julgar a performance do ocupante do cargo no último período, aprovando suas ações através da reeleição ou desaprovando através da escolha de outro candidato. As duas visões podem se coadunar quando o eleitor considerar insatisfatória a ação do ocupante do cargo e procurar outro candidato melhor preparado, porém as outras formas de combinação das visões podem ser problemáticas. Se a escolha do melhor candidato for colocada como de maior importância, podemos nos encontrar em um cenário onde as chances do ocupante do cargo ser reeleito são muito baixas, pois o eleitorado sempre considera a possibilidade de que o concorrente direto deste seja capaz de exercer um trabalho melhor. Dessa forma, antecipando a não-reeleição, o ocupante teria poucos incentivos para procurar realizar políticas próximas do ideal do eleitorado durante seu mandato, procurando tirar maior proveito do cargo através de rendas ou defendendo políticas no seu ponto ideal individual.

A segunda dificuldade de escolha colocada ao eleitorado na sua tentativa de controlar os seus representantes é a existência de diferentes sistemas de votos, podendo

²² Não considero aqui o problema colocado também por Fearon (1999) da existência em vários países de limites a reeleição para alguns cargos, principalmente para os executivos, pois entendo que além do desejo de ocupar cargos, os políticos, principalmente os presidentes, levam em consideração a forma com que a história vai tratar de seu período como governante, além de que esses na maioria das vezes se propõem a elegerem seus sucessores. Dessa forma, mesmo o voto não sendo diretamente no político que ocupava o cargo anteriormente, a eleição ou não do sucessor traz consigo a possibilidade de *accountability*, pois cria uma idéia de continuação.

esses tornar as responsabilidades sobre políticas públicas mais claras ou mais obscuras (Ferejohn,1999 e Powell,2000). Os sistemas majoritários seriam mais propensos a apresentarem clareza de responsabilidades por, geralmente, formarem governos de um só partido. Os sistemas proporcionais obscureceriam a responsabilidade sobre as políticas públicas por multiplicarem os atores envolvidos no seu desenvolvimento, dessa forma os políticos poderiam se afastar dos insucessos produzidos afirmando serem esses efeitos criados por outros agentes envolvidos. Powell (2000:74), inclusive, analisando 20 democracias parlamentaristas, chega a desenvolver uma escala de tipos de governos baseada na clareza de responsabilidade gerada pela existência ou não de múltiplos agentes na produção de políticas. A escala ascende de governo minoritário até governo majoritário de um partido, passando por governo minoritário com apoio externo, governo majoritário negociado após eleição e governo majoritário multipartidário pré-eleitoral. O objetivo da escala é mostrar que quanto mais atores participarem efetivamente do feitiço das políticas, mais difícil é para o eleitor distinguir quais são os responsáveis por insucessos. Todavia, uma possibilidade não discutida na escala é a existência de um executivo eleito diretamente que, mesmo necessitando formar alguma forma de coalizão em busca de maioria congressual, cria uma figura central na feitura de políticas e que pode ser o principal alvo das responsabilizações.

Uma terceira grande dificuldade encontrada é a existência de muitos mandatários para cada agente (Fearon,1999), dessa forma o candidato eleito representa uma variedade de cidadãos diversos e com objetivos diferentes. Tal pluralidade pode ser benéfica, pois acarreta a possibilidade de que dentre tantos mandatários, alguns procurem monitorar a ação desses representantes, porém essa multiplicidade e a heterogeneidade de opiniões e posições existentes que decorrem dessa variedade faz com que o candidato eleito seja incapaz de identificar uma opinião ou posição única a qual ele possa advogar.

4.1.2 - Problemas de monitoramento

As principais dificuldades colocadas à realização da *accountability* se concentram em torno da ação de monitorar os agentes responsáveis pelas políticas implementadas e saber se esses conseguiram realizar satisfatoriamente o que era esperado de seu mandato. O monitoramento das ações é questão central se podemos pensar que as eleições de alguma forma podem servir como momento de punir ou não ações passadas.

A primeira dificuldade encontrada pelo eleitorado para monitorar seus representantes está posta na multiplicidade da natureza das questões para as quais o representante precisa se posicionar durante o mandato (Miguel,2005). Apesar de o candidato apresentar suas idéias e posições políticas durante a campanha, as questões postas para sua decisão são muito mais diversas do que as que ele se posicionou anteriormente. A diversidade dessas questões traz à tona a discussão da liberdade do mandato. Embora eleito através de algumas propostas, o candidato se posicionará sobre tantos assuntos que acompanhar se todos os seus votos estão de acordo com as vontades do grupo de cidadãos que o elegeu é praticamente impossível. Dessa forma, os julgamentos sobre a performance daquele que ocupa o cargo se dá através de uma avaliação impressionista dos impactos de suas políticas, deixando grande parte das questões a serem decididas à discrição de políticos e líderes partidários.

A segunda dificuldade posta ao monitoramento é a existência de instituições que dispersam poder. A existência de um executivo eleito, uma 2ª câmara eleita sobre bases diferentes e federalismo são estruturas que ajudam a dividir poder e com isso diminuir a clareza da responsabilização sobre as políticas públicas (Powell,2000). Além disso, essas instituições multiplicam o número de agentes a serem monitorados. No Brasil, um cidadão comum tem a possibilidade de votar diretamente, e por isso, sancionar ou não a performance de Vereadores, Prefeitos, Deputados Estaduais, Governadores de Estado, Deputados Federais, Senadores e o Presidente da República. Ou seja, um total de sete agentes que exercem mandatos baseados em diferentes autoridades e objetivos diversos.

Deixando de lado as especificidades do mandato ou das instituições que dispersam responsabilidade por vários níveis ou agentes, o eleitor tem que conseguir ter alguma fonte de informações sobre as ações desses representantes. É nessa lacuna que entra o papel da mídia e cria uma terceira dificuldade para o monitoramento: conseguir informações plurais e adequadas (Miguel,2005). Os meios de comunicações mais difundidos como jornais, televisão e rádio estão longe de se caracterizarem por sua pluralidade ou desprendimento de posições políticas. Cada vez mais afetados pela lógica do consumo, pela concentração do mercado e pelos interesses dos proprietários dos veículos de comunicação em massa, a informação sobre política que chega de forma massiva até o eleitor está longe de ser plural.

A falta de um meio de conseguir informações plurais e adequadas em conjunto com a multifuncionalidade do mandato gera a quarta dificuldade: a assimetria de informação (Ferejohn,1999). Os ocupantes dos cargos têm diversas informações que os eleitores

não têm acesso. Essas informações são essenciais para que se possa julgar verdadeiramente a eficácia da atuação desses oficiais eleitos e sem elas o eleitorado não consegue estabelecer claramente uma expectativa real de resultados possíveis da ação desses políticos. Pode ser o caso do eleitorado criar uma expectativa muito baixa da ação do ocupante do cargo. Como essa expectativa é baixa, o ocupante a alcançará com facilidade e poderá usar o resto de seu tempo para tirar proveito do cargo e ainda assim conseguir a reeleição (Manin *et al*, 1999b).

A quinta dificuldade que se apresenta ao monitoramento dos eleitos pelo eleitorado é o surgimento de contingências novas na política. Um candidato pode ser eleito através de algumas propostas e uma vez instalado no cargo se deparar com contingências novas que exijam uma mudança sobre as políticas que ele intencionava implementar. As contingências podem ser informações antes desconhecidas, uma crise financeira, ou qualquer outra questão inesperada. O ocupante do cargo terá que defender a mudança frente ao eleitorado, se tiver sucesso nessa empreitada as expectativas do eleitorado serão redesenhadas, se não, o fato de ter realizado a mudança de políticas o perseguirá no próximo pleito. Vale discutir até que ponto a apresentação das razões dessas mudanças consegue influenciar o eleitorado. Se essa capacidade de influenciar é grande uma questão que se levanta é o quanto políticos utilizam desse mecanismo para vencerem eleições defendendo posições que sabem que não executarão se eleitos, apenas por saberem que essas são as que atraem o maior número de votos (Stokes, 1998 e 1999).

Uma última dificuldade percebida, a sexta, e que pode criar mudanças de políticas como a dita acima é a possibilidade de que os eleitores considerem como de sua preferência um conjunto de políticas que lhes trará mais problemas que benefícios. Ou seja, que os eleitores considerem algo como de seu interesse, quando realmente não o é. A essa possibilidade chamamos de miopia dos eleitores (Maravall, 1999 e Stokes, 1999). Eleitores podem não levar em conta a resposta de outros agentes políticos as políticas implementadas, dentre tais agentes estão o mercado, os órgãos de financiamento internacionais, entre outros. Essa dinâmica aparece claramente em trabalhos de Stokes (1998 e 1999), onde apesar de todos os principais candidatos terem consciência de que reformas de mercado orientadas para a eficiência eram necessárias, a maior parte do eleitorado desejava um discurso mais orientado para o desenvolvimento e a manutenção de empregos. Essas preferências incentivaram Menem, na Argentina, e Fujimori, no Peru, a entrarem nos pleitos presidenciais defendendo um conjunto de políticas que

sabiam antecipadamente que era impossível implementar. Nos dois casos, apesar da mudança, os presidentes conseguiram se reeleger baseados no desempenho econômico e na argumentação de que a mudança era necessária e inadiável. Defender uma série de posições as quais sabe que não vai realizar se eleito é passível de desaprovação, mas a reeleição desses políticos deixou claro que os eleitores reavaliaram seus interesses e concordaram com as medidas.

4.1.3 - Estratégias para dificultar accountability

Além das dificuldades postas pela escolha e pelo monitoramento, ainda existem relatos na literatura de estratégias executadas por oficiais eleitos para diminuir a possibilidade de que os eleitores venham a sancionar sua atuação.

A primeira das estratégias se baseia em misturar medidas populares com medidas impopulares (Ferejohn,1999). O ocupante do cargo pode tanto juntar numa mesma lei ambas as medidas, como usar de medidas não-populares seguidas de medidas populares para torná-las mais palatáveis. A tática é desviar a atenção do eleitor das medidas indesejadas, ou, no mínimo, equalizar os efeitos, de forma que fique mais difícil para o eleitor caracterizar precisamente a atuação do político como boa ou ruim.

A segunda estratégia se baseia no uso do partido como forma de obscurecer a responsabilidade sobre alguma ação. O candidato pode tanto dizer que realizou tal ação porque era uma ordem do partido, o que é algo crível pela concepção de disciplina partidária, como ele pode usar da história de um partido para camuflar medidas impopulares. Pertencer a um partido de história trabalhista ou social-democrata pode ser usado como escudo para diminuir as responsabilidades sobre medidas mais liberalizantes. Ou seja, enquanto a história do partido parece indicar um caminho, o candidato usa essa imaginação sobre o partido de forma a obscurecer as responsabilidades de implementar medidas contrárias a essas posições históricas. Tal caso é o do governo Gonzalez da Espanha na década de 1980, segundo Maravall(1999). Um governo do PSOE, partido de história socialista e trabalhista, e que foi utilizado para implementar uma reforma de mercado.

A terceira estratégia, muito utilizada, é a manipulação de informações (Maravall,1999). Devido à assimetria de informações como colocada no tópico anterior, os ocupantes dos cargos podem se utilizar dessa situação desigual para alimentar a

mídia com informações que lhes seriam proveitosas e ocultar informações que lhes trariam custos.

A última estratégia colocada aos políticos para evadir *accountability* chega ao ponto de inclusive poder classificar um sistema como não-democrático. Essa estratégia é o que Stokes (2005) chama de *accountability* perversa. No caso, o partido pode desenvolver uma máquina partidária tão irrigada e tentacular em cidades pequenas que um candidato possa chegar ao ponto de supervisionar os votos de seus eleitores e, a partir dessa informação, beneficiar ou perseguir os mesmos. Assim, o eleitor perde a possibilidade de usar seu voto como forma de expressar posições políticas e passa a usá-lo para tirar algum proveito dessa máquina que procura comprar votos.

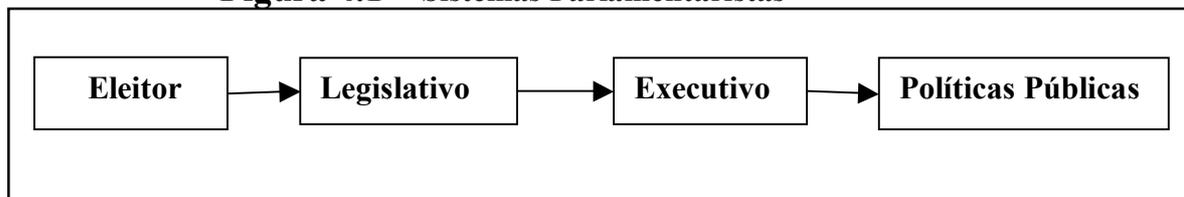
4.2 – Eleições para Presidente e Accountability

A possibilidade real do controle e da influência dos eleitores sobre as políticas públicas resultantes da atuação de seus agentes são características que distinguem a democracia das outras formas de governo. Esse controle e influência são resultados das eleições e das conexões que elas geram entre governantes e governados. Todavia, o número de agentes eleitos varia de país para país, baseado no sistema de governo e na forma de organização territorial da nação. A adoção de um sistema federalista permite a multiplicação dos agentes eleitos diretamente e uma influência grande do eleitor sobre os governos regionais e locais. Entretanto, esse trabalho foca em outra característica que pode, também, trazer uma maior inserção das vontades populares nos resultados das políticas públicas, esta característica é a existência ou não de um executivo eleito diretamente.

Em sistemas parlamentaristas o eleitor tem a possibilidade de votar apenas para o legislativo, uma vez resolvida a correlação de forças decorrente das eleições legislativas, o partido majoritário, ou uma coligação majoritária, ou até uma coligação ou partido minoritários formam o governo, como esquematizado na Figura 4.1, onde as setas indicam o sentido das delegações e influência na formação. Nesse sistema o eleitor influencia o resultado de políticas públicas através apenas de seu voto para o legislativo, cabe as elites parlamentares costurar a construção do executivo e a esse implementar políticas públicas. A essa forma de estrutura podemos chamar de *nested hierarchies* (Moreno *et al*,2003), pois se baseia em uma única cadeia de delegação onde o executivo

é *accountable* ao legislativo e esse o é ao eleitor. Nos sistemas que usam esse tipo de cadeia de delegação, o executivo se caracteriza por ser um agente do legislativo, os atores do legislativo que apóiam o executivo tem uma responsabilidade coletiva para com a sua sustentação e sobrevivência.

Figura 4.1 – Sistemas Parlamentaristas



Em sistemas presidencialistas o eleitor tem duas formas de influenciar o resultado de políticas públicas: o voto para o legislativo e o voto para o executivo. É a substituição das elites parlamentares pelo voto direto na escolha do executivo que leva Shugart e Carey (1992) a dizerem que:

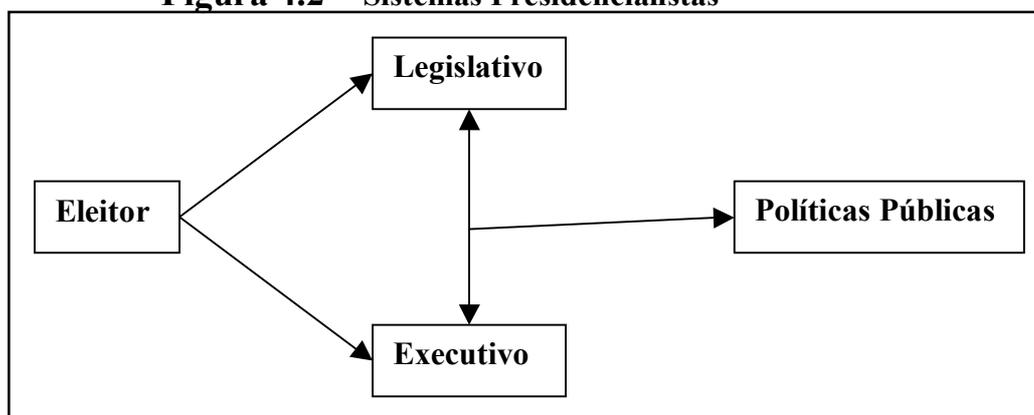
“Em relação ao princípio de maximizar accountability direta entre eleitores e agentes eleitos, presidencialismo é claramente superior ao parlamentarismo, pois os eleitores votam diretamente para um executivo que não pode ser removido pela mudança de coalizões na assembléia.”²³
(Shugart e Carey, 1992:44)

Como a Figura 4.2 mostra, é dada ao eleitor a possibilidade de influenciar o resultado de políticas públicas para as duas instâncias. O eleitor através do voto cria a correlação de forças existente no legislativo e elege um executivo que deve se relacionar com esse para conseguir implementar as políticas públicas. O executivo pode conseguir maioria na assembléia através dos resultados da eleição, de uma coalizão pré-eleitoral ou coalizão pós-eleitoral. Também pode ocorrer da existência de um presidente com apoio minoritário, todavia, para que o *status quo* existente seja modificado é preciso que esses dois âmbitos se relacionem. Aos sistemas que se utilizam dessa estrutura de delegação podemos chamar de *horizontal exchange* (Moreno *et al*, 2003). Nesses sistemas o executivo e o legislativo são agentes separados e independentes do mesmo eleitorado, eles necessitam transacionar para poderem criar políticas. Como nenhum dos

²³ Tradução livre do autor.

dois é um agente escolhido pelo outro, eles não são *accountable* entre si, a partir de uma idéia de relação agente-mandatário. Ambos estabelecem essa relação apenas com o eleitorado. Segundo Moreno *et al*(2003), a necessidade dessa transação entre os dois poderes torna mais fácil que informações importantes sobre o funcionamento do governo e de suas ações sejam difundidas ao público em geral. Acusações de erro e a tentativa de cada arena levar adiante políticas baseadas em suas preferências ideais trazem à tona uma série de informações que permitem ao eleitorado fazer uso delas para basear seus julgamentos em eleições futuras.

Figura 4.2 – Sistemas Presidencialistas



O fato da delegação não ser feita de modo serial em sistemas presidencialistas pode permitir que a delegação democrática funcione mais facilmente, pois a falha de delegação em uma das conexões pode ser remediada pela outra (Lupia e McCubbins,2000). Quanto mais direto o *link* de delegação, mais desastrosa pode se tornar uma falha deste. A multiplicidade de caminhos permite a delegação desviar de possíveis falhas e conseguir percorrer mais facilmente todo o percurso do voto dos eleitores até a produção de políticas públicas.

Mais do que aumentar o número de caminhos pelos quais o eleitor pode influenciar os resultados políticos, a existência de um executivo eleito diretamente permite que a *accountability* ocorra em dois níveis diferentes e de forma separada. Isso é uma decorrência da separação de poderes e pode incentivar que o controle sobre presidentes e sobre representantes do legislativo seja baseado em objetivos diversos. Em artigo, Samuels e Shugart (2003) ventilam essa possibilidade e a baseiam no nível de incentivos para que os deputados concorram em bases personalísticas e sem ligação com discussões nacionais.

Questões como se as eleições para executivo e legislativo ocorrem de forma concorrente ou não, se o sistema incentiva os candidatos a concorrerem aos cargos de forma afastada da imagem partidária e baseada em suas características pessoais, e o nível de desproporcionalidade²⁴ entre os distritos eleitorais, são passíveis de gerar uma separação de objetivos entre ocupantes de cargos do executivo e do legislativo, com estes preocupados principalmente com questões locais e personalísticas, e aqueles com as questões de importância nacional.

O ciclo eleitoral seria uma variável que criaria incentivos para as disputas congressuais se alinharem ou não com a disputa pelo executivo nacional (Samuels e Shugart,2003:45). Se a eleição para o congresso é decidida no mesmo dia que a eleição presidencial, a separação entre objetivos seria mínima ou inexistente, e os concorrentes ao legislativo teriam incentivos a trazer para suas campanhas assuntos nacionais de relevância abordados pelos candidatos à presidência. Porém, quanto mais separados são os ciclos eleitorais, no máximo com as casas legislativas nunca sendo renovadas junto com a eleição presidencial, então menores serão os incentivos para os candidatos aos cargos legislativos abordarem temas de importância nacional.

Os incentivos para personalização das disputas legislativas seriam decorrências das regras eleitorais, com a lista fechada proporcionando poucos incentivos para a personalização e a lista aberta proporcionando grandes incentivos (Samuels e Shugart,2003:45). Esses são potencializados nos dois casos com o aumento do tamanho dos distritos. Nos sistemas de lista aberta, quanto maior for a magnitude dos distritos, maiores são os incentivos para a personalização dos votos, pois se torna mais imperativo aos candidatos se distinguirem dos outros candidatos do partido. Nos sistemas de lista fechada, o efeito da extensão da magnitude é o inverso, com a reputação pessoal perdendo grade espaço para a reputação partidária, isso se explica pelo fato de que quanto maior for o distrito e, portanto, a lista partidária de candidatos, a importância individual relativa de cada um dos que compõe a lista e de sua capacidade de angariar votos diminui.

A última questão que pode gerar separação de objetivos entre o legislativo e o executivo é a desproporcionalidade (*Malapportionment*) entre os distritos de disputa legislativa e o distrito de disputa presidencial, a maior congruência possível entre os

²⁴ Para uma compreensão maior sobre a desproporcionalidade e um índice de sua mensuração ver Samuel e Snyder (2001).

dois seria o caso de serem ambos eleitos a partir de um só distrito que ocupasse todo o território do país (Samuels e Shugart,2003:46).

O artigo de Samuels e Shugart (2003) mostra que países que têm índices altos nas três características descritas acima e, logo, têm uma grande separação de objetivos entre legislativo e executivo, também costumam conseguir altos níveis em medições de poderes legislativos dos presidentes. Ou seja, presidentes que têm que lidar com congressos pouco voltados para questões nacionais tem geralmente ao seu dispor maiores poderes de agenda, de veto, de decreto e de monopólio de iniciativa em certas áreas que permitem a eles influenciar mais fortemente o resultado de políticas públicas.

A união de fortes poderes legislativos do executivo com grandes incentivos personalistas e locais do legislativo permite, apesar de parecer contra-intuitivo, uma forma mais precisa e clara de *accountability* para os dois níveis. O controle sobre o legislativo se daria sobre bases personalistas e locais, enquanto o controle sobre o executivo levaria em conta a performance de políticas no âmbito nacional.

É nessa classificação de países com presidencialismo forte e legislativo com incentivos pessoais e objetivos diferentes que Samuels e Shugart (2003:49) colocam o Brasil no período pós-constituente de 1988. Apesar de alguns possíveis equívocos²⁵ dos autores sobre o real grau de separação de objetivos entre legislativo e executivo, a colocação do caso brasileiro ainda é correta, pois realmente há um executivo com consideráveis poderes legislativos e um legislativo com um grau razoável de personalização.

O Poder Executivo brasileiro conta com poderes de agenda capazes de transformá-lo no principal ator na manufatura de leis. Dentre esses poderes se encontram, além dos poderes de veto total e parcial, a possibilidade de iniciar projetos de lei, prerrogativas exclusivas sobre matérias orçamentárias, possibilidade de solicitar urgência (45 dias para cada câmara) em relação a projetos encaminhados por ele, e a capacidade de emitir medidas provisórias que tem validade a partir de sua emissão até serem votadas pelo congresso no prazo, e se passadas do prazo passam a trancar a pauta da Casa.

Tais instrumentos não transformam o Executivo brasileiro em um ator capaz de governar em direção contrária à preferência da maioria legislativa, porém dá a ele capacidade de influir diretamente no processo legislativo e induzir os parlamentares à

²⁵ No artigo, Samuels e Shugart colocam o ciclo eleitoral brasileiro como não concorrente, enquanto as eleições para a renovação de metade do Senado e de toda a Câmara dos Deputados ocorrem junto com o pleito presidencial desde 1994, o que deveria dar ao caso brasileiro uma nota média em separação eleitoral, ao invés da nota máxima.

cooperação (Figueiredo e Limongi,1999). Nem mesmo a emissão de medidas provisórias se sustenta sem que o executivo consiga envolver a maioria do legislativo na aprovação dessas. Apesar de ser um instrumento forte para modificar o *status quo*, ela necessita que os legisladores a aprovem, posteriormente a seus primeiros efeitos. Essa necessidade da maioria legislativa é visível quando percebemos que da promulgação da constituição até o ano de 2007, apenas os gabinetes do governo Collor foram compostos por uma coalizão de partidos que não comandava a maioria da Câmara dos Deputados (Figueiredo,2007). Coincidentemente ou não, o único presidente do período que não chegou ao final de seu mandato.

Mas o que o fato de o Executivo brasileiro possuir esses poderes tem a ver com o controle do eleitor sobre ele? Como dito anteriormente, a forma de eleições no país permite uma separação de objetivos entre legisladores e presidente, com esse último sendo aquele que discute e se responsabiliza por questões de âmbito nacional. O que a discussão anterior demonstra é que essa expectativa se realiza na relação com o legislativo, pois o Poder Executivo possui uma posição de barganha que lhe permite se transformar no principal iniciador de projetos legislativos²⁶. Colocando em outras palavras, o executivo se torna o “fiador” da política nacional, encarregado de sua iniciativa, com controle sobre a produção legislativa, podendo exercer veto sobre políticas indesejadas, e, principalmente, sendo visto eleitoralmente como o responsável pelos sucessos e fracassos das políticas implementadas. Enquanto as disputas para o legislativo se caracterizam pela particularidade e pelo regionalismo, a disputa presidencial se baseia em discussões nacionais. O Presidente da República se coloca como aquele que representa o todo diante dos Deputados e Senadores que representam as idiossincrasias regionais. São dadas a esse operador da totalidade as ferramentas para, parcimoniosamente, realizar a união das partes em um projeto de governo.

Frente à lista de dificuldades colocadas à realização de *accountability* produzida no Quadro 4.1, as características do Executivo brasileiro e de sua eleição permitem suplantar alguns desses obstáculos. Se retirarmos da lista aquelas dificuldades impossíveis de serem solucionadas, como a multiplicidade de mandatários, já que diminuir o número de cidadãos nunca foi uma medida democrática; a multifuncionalidade do mandato, pois é muito difícil conceber uma redução das questões que necessitam de uma decisão do Estado; a possibilidade de aparecerem

²⁶ Segundo Figueiredo e Limongi (1999), 85,2% das leis aprovadas do período que o livro analisa (1988-1999) foram propostas pelo Executivo.

contingências novas, visto que prever de forma acurada o futuro está longe de ser uma realidade; e a chance de ocorrer uma miopia do eleitorado, ou seja, do eleitorado crer ser de seu interesse medidas que na realidade lhe trarão custos mais altos que os benefícios gerados; diante das nove dificuldades restantes, as características da eleição e ação do presidente permitem diminuir os problemas em quatro delas. Grande parte dessa limitação das dificuldades é posta pelo fato da eleição ser feito em um distrito de Magnitude igual a 1 (um), porém essa influência não seria tão grande se o presidente não fosse um ator tão central da construção de políticas públicas.

A disputa presidencial ocorre em um distrito único que engloba todo o território nacional, onde está em jogo apenas um cargo, o pleito se dá em uma disputa majoritária de dois turnos. Dessa forma, a clareza da responsabilidade sobre os atos da presidência é alta, além do fato do eleito ter enorme protagonismo sobre a manufatura de políticas. No pleito presidencial, o candidato à reeleição não pode se esconder na multiplicação de agentes, como é possível aos candidatos ao legislativo, pois ele sozinho é o ator último e soberano das ações do Poder Executivo. No legislativo, como a ação é resultado da soma de todas as partes, o candidato consegue se esconder sob a manta da multidão, esvaecendo assim sua responsabilidade sobre os atos do Poder Legislativo. Esse protagonismo do Executivo e a soberania do Presidente sobre as ações do poder que comanda fazem com que o sistema de voto não seja uma dificuldade para *accountability* e sim, um facilitador dela.

A separação de poderes característica do presidencialismo e a ocorrência comum de coalizões torna mais fácil a liberação de informações para o eleitorado, o que diminui os efeitos da assimetria de informação entre agentes públicos eleitos e os cidadãos, formando uma segunda facilitação para o controle. Os Poderes Legislativo e Executivo, por existirem separadamente e com sobrevivências independentes permitem maior conflito entre as partes. Desse embate brotam informações oriundas dos dois lados e que permitem ao eleitor uma análise mais criteriosa do desempenho desses agentes (Samuels e Shugart,2003). Além disso, o fato do gabinete ser formado por diferentes partidos, em geral, diminui a discrição dos debates internos, de forma que mais informações são ventiladas aos meios de comunicação.

Fora essas questões, o fato de o presidente ser individualmente o ator principal do Poder Executivo traz consigo como consequência que ele seja acompanhado pesadamente pela mídia em informativos diários. Esse acompanhamento é um terceiro facilitador do controle. O que não ocorre com os deputados e senadores que dividem

entre si a atenção da mídia. Ou seja, além de ser protagonista político, o Presidente da República também é um protagonista dos noticiários, sendo observado atentamente por inúmeros veículos de comunicação. Desse modo, o número de informações recebidas pelo eleitor sobre o dia-a-dia do presidente é enorme, o que lhe permite julgar criteriosamente a sua atuação durante o mandato, ou pelo menos, construir uma noção geral mais embasada do desempenho daquele. Esse acompanhamento diário e incessante dos meios de comunicação da atuação do presidente torna muito mais difícil que ele seja capaz de manipular informações, ocultando fatos, ou apenas entregando a mídia informações que lhe traga benefícios.

A última dificuldade que o presidencialismo brasileiro permite suplantar é a possibilidade de *accountability* perversa. Como colocado anteriormente, essa estratégia necessita da existência de uma máquina partidária tentacular e irrigada que seja capaz de conseguir, a partir da familiaridade dos cabos eleitorais com os eleitores que procuram influenciar, inverter a relação de controle, passando a usar da informação sobre o voto como forma de condicionar benesses. Dado a imensidão do distrito no qual a eleição presidencial é realizada, a máquina partidária necessária para implementar tal estratégia precisaria ser de um tamanho jamais visto, além de que os custos financeiros de tal esquema seriam proibitivos até para os comitês de campanha mais abastados.

Os outros problemas apresentados não sofrem mudanças, pois nem a forma de eleição e nem a forma de atuação do presidente parecem ser capazes de diminuir os efeitos dessas dificuldades postas ao controle. O uso do voto para dois objetivos diferentes, escolher o melhor candidato e sancionar o ocupante do cargo, é uma questão que aparece em todas as eleições onde existem pelo menos dois concorrentes e um deles tem a imagem e a candidatura ligadas à administração anterior. A existência de instituições que dispersam poder só pode ser remediada através de uma mudança na constituição. O pluralismo da mídia é algo que o presidencialismo não tem como exercer influência. A mistura de medidas populares com impopulares é algo comum e normal dos mandatos. E o uso da imagem do partido como forma de dissimular uma responsabilidade sobre alguma ação é passível de ocorrer em todos os sistemas. Dessa forma, frente os nove problemas solucionáveis colocados, a forma de eleição e ação do presidente diminui o efeito de quatro deles.

As peculiaridades da eleição para o cargo e a forma como o presidente atua e é acompanhado pela mídia é que facilitam o controle dos eleitores sobre esse ator. A capacidade de alguma relação entre representante e representado se basear em

accountability é dependente de como se estabelecem tanto a eleição para o cargo, como a forma de atuação e a percepção desta. No caso brasileiro, a eleição para presidente sendo realizada de forma majoritária com a disputa de apenas um cargo em conjunto com o grande protagonismo do presidente tanto nas iniciativas de legislação, quanto na mídia permitem que os eleitores estabeleçam mais fortemente a relação nas bases do julgamento sobre a performance.

Porém, o fato de o presidencialismo permitir mais facilmente o voto retrospectivo não significa que todos os eleitores se utilizem desse mecanismo. Como afirma Rennó (2007) ao analisar a reeleição em 2006 do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, além desse modo de votação ainda é possível perceber a existência de votos prospectivos e ideológicos. Além de que, dentro da categoria de voto retrospectivo, apresenta-se um padrão multidimensional que enfoca diferentes aspectos do desempenho dos políticos no cargo.

O caso da eleição de 2006 é emblemático e inspirou esse estudo de Rennó (2007), pois um presidente que sofreu intensamente com acusações de corrupção conseguiu alcançar a reeleição. As principais discussões do pleito envolveram os temas da economia, da corrupção e a avaliação geral do governo. Os resultados da economia ajudaram a votação de Luís Inácio Lula da Silva, enquanto o tema da corrupção tirou votos deste no primeiro turno. Esses, em sua maioria, alocados entre os outros candidatos da esquerda. Uma vez decidido que o segundo turno seria entre o candidato do PT e o do PSDB, esses eleitores, apesar das acusações de corrupção sobre o governo, transferiram seus votos massivamente para o candidato do PT, pois não consideravam o outro pleiteante como uma alternativa melhor. A vitória de Luís Inácio Lula da Silva no final, condiz com a alta aprovação de seu governo, e mostra a existência de votos retrospectivos em proporção importante.

4.3 - Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil e *Accountability*

Não é apenas o presidente que tem uma conexão eleitoral com os cidadãos, como em todos os sistemas democráticos os agentes que formam o Poder Legislativo também são eleitos, e por isso, a princípio, podem ser julgados pelos eleitores a partir de uma idéia de voto retrospectivo. Como discutimos anteriormente, para podermos perceber se

os políticos eleitos e os eleitores estabelecem uma relação de representação por *accountability* precisamos entender até que ponto a forma de eleição desses atores e a forma que eles atuam permitem diminuir os problemas postos ao controle pelo eleitor. É preciso entender as expectativas geradas na eleição, as dinâmicas de atuação dos representantes eleitos e as formas como o eleitorado é capaz de captar informações para julgar os políticos a partir de suas performances.

Apesar de serem concorrentes no tempo, as eleições que renovam a cada quatro anos a totalidade da Câmara dos Deputados no Brasil ocorrem sob condições diferentes das do pleito presidencial. As principais diferenças são o distrito no qual ocorre a eleição e a sua magnitude. Na disputa presidencial o país forma um distrito único para a escolha de um só candidato, enquanto no pleito legislativo os distritos são os Estados da Federação e o número de cargos em disputa em cada distrito é maior. A eleição é proporcional, a quantidade de cargos é referenciada ao tamanho da população, porém, com limites mínimos e máximos, de 8 (oito) e 70 (setenta) representantes por distrito, respectivamente, o que gera um grau considerável de desproporcionalidade entre a relação votos/cadeiras.

O país adota a lista aberta, isso significa que os partidos apresentam candidatos; os eleitores votam no nome do candidato ou na sigla do partido; os votos são somados; o coeficiente eleitoral é calculado (número de cadeiras em disputa dividido pelo número de votos válidos); o total de votos recebidos pelo partido é dividido pelo coeficiente eleitoral, gerando assim a quantidade de cadeiras a serem ocupadas por esse partido; e essas são ocupadas pelos candidatos do partido que receberam mais votos. A lista partidária é estabelecida pela quantidade de votos dos eleitores dada aos candidatos individuais. Um detalhe importante na eleição para o legislativo é a possibilidade da formação de coligações eleitorais entre partidos, quando isso ocorre, a coligação entra na disputa como se fosse apenas um partido, somando os votos de todos os candidatos da coligação e formando uma lista única, na qual as cadeiras conseguidas pela coligação vão ser distribuídas.

A utilização dessa forma de lista é constante alvo de críticas da literatura sobre sistemas eleitorais por ser considerada associada com candidatos personalistas e partidos políticos fracos (Carey e Shugart,1995). O uso da lista aberta ao invés da lista fechada estaria relacionado com maior ênfase dos candidatos em atividades relacionadas com a *constituency* (Gallagher,2005). A necessidade de se distinguir dos outros candidatos lançados pelo partido na busca por um maior número de votos traria

incentivos para que esses valorizem mais suas aptidões pessoais e a capacidade de trazer recursos para a localidade, do que suas ideologias e história partidária. O uso da lista aberta confrontaria diretamente o ideal da disputa eleitoral entre candidatos ligados a partidos fortes e com programas partidários bem definidos. Como discutido antes, a lista aberta seria uma das causas da separação de objetivos entre o executivo e o legislativo, pois decorreria em deputados mais preocupados com os particularismos que os elegeram do que com políticas de âmbito nacional.

O Brasil pontua alto em todos os índices que indicam incentivos a personalização da representação no legislativo (Carey e Shugart,1995:425). A disputa intra-partidária por votos em distrito de grande magnitude seria o porquê de a reputação pessoal adquirir um valor muito alto na disputa eleitoral, enquanto a identidade partidária adquire um valor baixo. A separação de poderes e de sobrevivência no cargo traria maior liberdade para que os deputados se desligassem da política nacional, já que não precisam garantir a sobrevivência de um executivo, e procurassem atender as demandas particularistas de suas bases de apoio. Os deputados estariam livres para perseguir o *pork* para suas localidades e assim conseguir garantir a reeleição, a partir de suas capacidades individuais de trazer benefícios particulares a sua base eleitoral.

Portanto, a lista aberta em conjunto com a existência de um presidente forte e capaz de se tornar o principal iniciador de legislação permitiria aos deputados incorrerem em ações egoísticas e que trouxessem benefícios particulares para suas localidades, desse comportamento esperaríamos que decorresse em uma alta indisciplina partidária. Entretanto, como o trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) mostra esse não é o caso. Apesar de grandes incentivos para a personalização da campanha no âmbito eleitoral, dentro da Câmara dos Deputados os “... trabalhos legislativos são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos.” (Figueiredo e Limongi,1999:22). Em outras palavras, os políticos que fazem parte do mesmo partido normalmente votam segundo a indicação do líder deste. Saber qual o partido que algum representante pertence é a forma mais eficaz de acertar com alto grau de probabilidade qual o voto deste em relação aos mais diversos temas. Essa inesperada disciplina partidária se deve em grande parte aos regimentos internos das casas legislativas conferirem amplos poderes aos líderes partidários, criando um padrão decisório centralizado no qual o que conta são os partidos.

Uma razão advinda das regras eleitorais para essa atuação de base partidária do legislador individual é apresentada por Santos (2003), que afirma que a importância da

transferência de votos é subestimada como característica do sistema eleitoral brasileiro. Como a imensa parte dos deputados não alcança o coeficiente eleitoral, a transferência de votos é massiva, o que torna muito custoso aos representantes identificar com clareza as preferências dos eleitores que contribuíram para a sua eleição. Em outras palavras, o político eleito não conhece os eleitores que compõem sua *constituency*, sendo assim, ficam incapacitados de centrarem suas atuações no atendimento das vontades desses. Dessa forma, buscando uma conexão mais forte com o eleitorado, o deputado usa a imagem do presidente para estabelecer uma conexão mais clara com sua base de apoio, ao se posicionar frente às ações desse ator central do sistema. Essa necessidade de se conectar com o eleitorado é que levaria o representante a votar junto com o partido, contra ou a favor do governo. Assim, ao nacionalizar suas preocupações o deputado também estaria se tornando *accountable* ao seu eleitorado. Todavia, como coloca Marengo dos Santos (2006), para poder se beneficiar dessa transferência de votos o candidato tem de alcançar uma posição privilegiada na lista do partido, como a posição é conseguida através do número de sufrágios, e, por isso, a lista continua incentivando fortemente a personalização.

Como é possível que essa literatura sobre os efeitos dos sistemas eleitorais na representação tenha criado expectativas tão erradas sobre o que realmente ocorre dentro da câmara baixa brasileira? A questão é que não existe uma relação necessária entre a lista aberta e a atividade parlamentar exclusivamente focada em atender demandas dos eleitores (Nicolau, 2006). Além disso, como reforça Kitschelt (2000), o voto personalista não precisa se basear em estratégias clientelistas ou focadas regionalmente, ele apenas precisa ser resultado de um sistema eleitoral que crie incentivos a personalização das campanhas. Assim como as relações clientelistas não precisam se dar em bases personalizadas, podendo ser fundadas em relações impessoais e bem institucionalizadas. Voto pessoal e clientelismo não são fenômenos que caminham necessariamente juntos e nem são derivados um do outro.

Visto que a disputa eleitoral se dá em bases personalistas e a ação dentro da câmara baixa se dá sobre bases partidárias, qual a real possibilidade de os eleitores usarem da *accountability* como forma de gerar representação? Frente a nossa lista de problemas para o controle do Quadro 4.1, a possibilidade parece reduzida. Todos os problemas colocados nela incidem em graus razoavelmente altos sobre a tentativa de controle. O único que podemos dizer ainda ser suplantado é a possibilidade de *accountability*

perversa, já que o número de eleitores que se precisaria controlar para eleger um deputado seria alto, deixando os custos dessa máquina partidária proibitivos.

Em relação aos outros três problemas suplantados pela eleição presidencial: sistema de votos, assimetria de informação e manipulação de informação; as eleições legislativas não são capazes de dar fim a essas dificuldades e facilitar o controle. O sistema de votos, por ser proporcional em grandes distritos, dispersa a responsabilidade sobre as ações do Poder Legislativo entre os seus numerosos agentes eleitos.

A assimetria de informação também é dificultada pela quantidade de agentes eleitos, a atenção da mídia é dividida por todos eles, com alguns mais presentes nos veículos de comunicação e outros quase que completamente ausentes. Dessa forma, o eleitor não acessa uma quantidade de informações precisas e múltiplas sobre a atuação de seu representante para poder julgá-la criteriosamente.

Essa atenção compartilhada da mídia permite também a esses uma maior liberdade para manipular as informações que circulam sobre suas atuações. A atenção massiva da mídia que previne essa possibilidade na eleição presidencial não está presente para todos os atores que compõe o poder legislativo.

Os outros nove problemas levantados pelo Quadro 4.1 também continuam sem qualquer mudança em relação às dificuldades que impõem ao controle. Seja por se tratarem de questões intrínsecas a necessidade de eleger representantes, ou pela forma de atuação e eleição não trazerem melhores perspectivas para a suplantação desses problemas. Dessa forma, *accountability* se transforma numa estratégia que não parece dar muitos frutos e carrega consigo custos elevados.

A principal razão da possibilidade da representação por *accountability* se tornar remota para a relação entre os eleitores e seus deputados federais está na dificuldade de identificar a responsabilidade das ações da instância da qual fazem parte. Essa é em grande parte resultado da eleição se dar em distritos com magnitudes altas, mas também sofre influência da incompatibilidade entre a forma de escolha baseada no personalismo e a forma de ação centrada nos partidos.

O artigo de Nicolau (2002) traz outras evidências de que a *accountability* não é uma estratégia difundida nas eleições para a Câmara dos Deputados. Se a escolha do candidato é personalizada, o acompanhamento também deve ser. Assim, o eleitor tem a sua disposição duas formas de acompanhar, ou ele acompanha o candidato em que votou e usa essa informação para julgar a sua ação, ou acompanha um político que chamou sua atenção durante o mandato e vota em que esse seja reconduzido ao cargo. A

última possibilidade está aberta a todos os eleitores, já a anterior, a idéia clássica de *accountability*, enfrenta algumas restrições. Para que ela se realize é necessário que o candidato em quem o eleitor votasse seja eleito e que esse cidadão se lembre em quem votou. Essas condições se mostram problemáticas: o grande número de candidatos para as eleições legislativas e o papel importante que a transferência de votos tem no sistema cria a situação em que o número de pessoas que votaram diretamente em candidatos que se elegem no final do pleito não é tão significativo²⁷; e a memória do eleitor em relação aos votos sufragados na eleição anterior é considerada reduzida, já que grande parte não consegue lembrar em quem votou (Nicolau, 2002). Essas condições tornam pequeno o universo dos eleitores que realmente exercem algum tipo de voto retrospectivo nas eleições para a Câmara dos Deputados.

Nesse mesmo artigo, inspirado pelas restrições ao voto retrospectivo, Nicolau (2002) constrói uma tipologia dos tipos de eleitores que parece ser compatível com os incentivos à personalização dos candidatos e as restrições encontradas a realização de *accountability*. Segundo ele, o eleitorado se divide em quatro grupos: (1) um pequeno número de pessoas que vota na legenda; (2) um grupo também reduzido de pessoas que elegem seus deputados e acompanha sua atuação, exercendo a forma clássica de voto retrospectivo; (3) um grupo maior de eleitores que acabam por acompanhar a atuação de outro candidato sem ser o que votaram na eleição passada e votam em que esse seja reeleito; e por último, (4) um grupo de eleitores que escolhe um nome dentre os que se apresentam para a eleição, esse seria composto pela maior parte do eleitorado.

Essas dificuldades à *accountability* colocadas nesse capítulo e pelo artigo de Nicolau mostram que essa é uma estratégia não muito eficaz para a representação a partir dos deputados federais. Ao cargo no legislativo não é dada tanta importância pelo eleitorado quanto ao cargo do executivo, o que explicaria essa falta de memória sobre os votos anteriores, além disso, a multiplicidade de agentes que formam os poderes legislativos torna menos incisiva a cobertura da mídia, o que diminui a capacidade dos que lembram em quem votaram exercer esse controle criterioso.

²⁷ Segundo dados de Nicolau (2002), a porcentagem de votos dada a candidatos a deputado federal eleitos em 1986 é de 38,3%; em 1990 é de 27,6%; em 1994 é de 32,9%; e em 1998 é de 43,2%.

4.4 - Outra estratégia de controle pelo voto?

A dificuldade do eleitor brasileiro em estabelecer uma estratégia de voto retrospectivo junto aos seus representantes para conseguir tornar suas ações mais próximas do seu ideal não significa que o eleitor desistiu de ter suas preferências transformadas em políticas públicas. Essa dificuldade significa apenas que outras estratégias que não a *accountability* podem ser mais eficazes para a realização de tal objetivo. Os analistas das eleições não devem taxar um país com a categoria de pouco democrático apenas pelo fato de que a relação dos eleitores com seus representantes legislativos não é baseada na idéia de julgamento por performance. É possível que o eleitorado utilize outras estratégias que não essa.

O artigo de Fearon (1999) é um exemplo dessa possibilidade, para ele não existe uma necessidade lógica de que as eleições sejam consideradas como parte de uma relação de *accountability* e nem que a falta dessa implique necessariamente na falta de responsividade dos políticos em relação à escolha de políticas públicas. O autor defende que os eleitores pensam nas eleições muito mais como oportunidade de escolher bons tipos de políticos do que uma oportunidade de sancionar as ações passadas dos que ocupam cargos. Essa tendência da eleição se transformar em um momento de escolha de “bons” políticos se evidencia por algumas contradições entre a opinião pública e a idéia da representação por *accountability*. Essas contradições se baseiam no desdém da opinião pública por políticos que buscam apenas cargos, na limitação da reeleição para várias posições, ao alto valor dado a políticos de princípios e com posições consistentes; e o fato de que os eleitores não desconfiariam mais de políticos por esses estarem ocupando seus últimos mandatos.

Os eleitores não considerariam os políticos todos iguais e por se considerarem capazes de distinguir entre aqueles que são “bons” e aqueles que são “maus” políticos, empreenderiam seus esforços nessa busca durante o período eleitoral. A lógica é que uma vez elegendo políticos melhores, o custo de supervisão da ação destes seria menor. Essa estratégia apresentada por Fearon (1999) parece compatível com a ação da maior parte do eleitorado nas eleições legislativas brasileiras, ou seja, o voto em um dos candidatos que se apresenta durante o pleito sem preocupações com a idéia de voto retrospectivo.

Construído da forma como aparece nesse capítulo, as ligações entre eleitores e políticos se dariam em duas formas diferentes, uma para cada um dos poderes passíveis de eleição. Para o Poder Executivo, a relação poderia ser mais fortemente baseada no voto retrospectivo, o controle deste da agenda e a sua centralidade no sistema político seriam fatores que o transformariam em um agente do qual o eleitor recebe muitas informações e é capaz de atribuir culpas ou sucessos. Para a Câmara dos Deputados, a pouca visibilidade das ações individuais devido ao predomínio da ação partidária e a pouca atenção da mídia aos legisladores singulares torna a representação através da *accountability* mais árdua. Essa dificuldade acaba por incentivar que os eleitores se utilizem da capacidade de influenciar as decisões finais ao eleger políticos com posições próximas as suas e que sejam menos propensos a deserção. A incapacidade do controle é balanceada pela capacidade de distinguir os tipos de políticos. Essa busca de “bons” políticos seria mais um incentivo a construção personalista das campanhas eleitorais.

O sistema brasileiro seria então, considerando apenas as eleições presidenciais e para a Câmara dos Deputados, uma mistura dos ideais de controle e influência propostos como centrais do sistema majoritário e proporcional, respectivamente (Powell,2000). A eleição legislativa se apresenta como a possibilidade de todos os cidadãos influenciarem a construção de políticas públicas e compor a casa legislativa, enquanto a eleição presidencial se apresenta como a oportunidade para a maioria da população controlar a direção dessas políticas e controlar o ator que as executa e lidera a formação das agendas tanto legislativa, quanto pública. Essa hipótese necessita de comprovação empírica e maiores desenvolvimentos teóricos, mas parece coadunar bem com as formas de eleição e de ação de cada um dos atores discutidos, além das expectativas postas a cada um.

Capítulo V:
Conclusão

Os capítulos que antecederam essa conclusão tentaram aproximar duas discussões que apesar de tratarem de questões que se entrelaçam, nem sempre se encontram. As discussões sobre representação e *accountability* são em sua maioria fortemente influenciadas pelos diferentes focos que os autores se propõem. Na discussão sobre representação, o objeto central, depois do influente trabalho de Pitkin (1967), tem sido a substância da relação em si, em outras palavras, o que poderíamos designar como uma relação de representação. Esse debate se imiscui largamente no campo da filosofia política e, algumas vezes, se abstrai de trazer à realidade muitos de seus tópicos, controvérsias e possíveis conclusões. Focado nos aspectos normativos da relação, a literatura não traz consigo discussões de como que essa relação pode ser realizada na realidade e garantida no tempo, apesar de julgar a existência dessa ação representativa como aspecto central e constitutivo das democracias representativas modernas.

As discussões sobre *accountability* no seu tipo eleitoral têm um foco diferente. Elas estão fundadas na hipótese de que a repetição periódica de eleições pode permitir ao eleitorado criar incentivos para que os indivíduos eleitos para esses cargos implementem políticas públicas perto do interesse da maioria dos votantes. Ou seja, as eleições, através de uma estratégia de voto retrospectivo, poderiam servir como instrumento para tornar os representantes mais responsivos às vontades da população. Se compreendermos que responsividade é uma das características essenciais da representação política, a literatura sobre *accountability* eleitoral afirma constantemente possuir um meio de trazer essa à tona e torna-la um efeito constante do sistema representativo. Tudo depende dos incentivos que esse sistema carrega. Assim, *accountability*, apesar de restringir em muitos aspectos a pluralidade das discussões sobre representação política, promete trazer à realidade uma de suas características essenciais, a responsividade, a qual é quase consenso como parte constituinte da representação política.

Apesar de se afastarem no foco específico que utilizam, essas discussões têm em comum serem derivadas de uma preocupação maior com a qualidade da democracia e a sua legitimidade. A discussão normativa sobre representação política procura encontrar a verdadeira relação representativa que legitima todo o sistema político. A discussão da *accountability* procura enxergar se o sistema escolhido para aproximar as vontades da população e dos representantes, a eleição, realmente realiza o que se propõe.

O primeiro capítulo fez uma discussão sobre representação política abordando as três obras apontadas como sendo algumas das principais dessa literatura e procurou

explicitar a forma como essas obras lidam com a perspectiva da *accountability*. Os autores utilizados discutem representação política de formas diferentes, mas a marginalidade que a temática do controle dos eleitores sobre os representantes tem em suas obras é constante. Dentre as abordagens a que dá mais ênfase a possibilidade do voto retrospectivo como forma de trazer as decisões políticas para mais perto dos interesses do eleitorado é a do livro de Manin (1997), porém, essa maior atenção a essa possibilidade ocorre pela peculiaridade do texto que trata não da ação de representação política, mas das formas históricas que o governo representativo adquiriu e o papel importante das eleições como instituição que carrega uma herança aristocrática. A possibilidade de voto retrospectivo é colocada como uma característica democrática das eleições frente à diversas características aristocráticas dessa mesma.

O segundo capítulo tentou aprofundar a análise feita no primeiro. Procurou-se saber se além dessas três obras, os outros textos que discutem ou utilizam o conceito de representação política também têm em relação à temática do controle uma atitude marginal. Para realizar essa empreitada foi utilizado o método de Min/Máx criado por Gerring (2001). Após recolher no total dez definições textuais do conceito de representação política na literatura sobre o assunto, contando com as obras de Pitkin (1967) e Urbinati (2006) já tratadas no capítulo anterior, foi construída uma tipologia das características do conceito abordadas pelas definições. A partir dessa tipologia derivou-se uma definição mínima contendo apenas as características que são consensuais entre os autores formando um núcleo mínimo do conceito, e uma definição máxima que tenta delimitar coerentemente um tipo-ideal que abranja todas as características possíveis do conceito.

Após termos criados essas duas definições podemos realizar a análise mais profunda da questão da *accountability* nas definições coletadas. Tanto na definição mínima quanto na máxima, a temática continua sendo marginal. A definição mínima, como já era de se esperar, não contém características que explicitem que formas de controle do eleitorado sobre os representantes são constitutivas do conceito de representação política. A definição máxima tampouco traz essa perspectiva clara, apesar de ser uma definição bem mais extensa que a anterior, ela trata muito mais do que é necessário para que se caracterize uma estrutura ou relação como representativa do que aborda as formas de garantir e fazer com que essas relações venham à baila na realidade.

O que a definição de tipo-ideal aborda e que nos permite fazer uma ponte entre as duas discussões é o fato de responsividade se tratar de uma das características

constitutivas da representação política. O estabelecimento de uma relação entre eleitores e representantes em bases de *accountability* eleitoral faria com que se garantisse a responsividade dos últimos aos primeiros e se facilitasse e garantisse a representatividade do sistema político. Assim, a perspectiva do controle permitiria a realização da representação política ao estabelecer incentivos que tentam criar as condições para que uma de suas características fundamentais ocorra.

É partindo da *accountability* eleitoral como um mecanismo capaz de gerar representação que se construiu o terceiro capítulo. Ele trata da possibilidade da realização desse mecanismo para as eleições para Presidente da República e Deputados Federais no Brasil. A literatura sobre *accountability* é extensa quando se trata de países parlamentares, mas é restrita quando falamos de países presidencialistas. Essa falta de uma quantidade considerável de literatura sobre a temática do controle em países presidencialista justifica a escolha do Brasil como país a ser estudado.

A separação de poderes e as eleições separadas para os cargos analisados criam a possibilidade de que as relações do eleitorado estabelecidas com esses políticos eleitos sejam baseadas em estratégias diferentes para facilitar o controle. Para conseguirmos caracterizar as relações do eleitorado com esses atores precisamos analisar pelo menos duas questões: a forma como são eleitos e a forma como atuam nos cargos.

A análise da primeira questão trata basicamente das características da eleição para esses cargos. Esse tipo de análise é clássico na Ciência Política, e trata principalmente dos incentivos para a personalização do voto, na capacidade de o eleitor responsabilizar claramente um ator político por alguma decisão, entre outros. São essas análises sobre os sistemas eleitorais que geralmente são feitas para indicar quais são os comportamentos esperados dos atores que disputam votos e fazem políticas dentro desses sistemas específicos.

Todavia, se basear apenas nas análises sobre o sistema eleitoral para indicar como algum ator vai agir durante o mandato pode induzir ao erro, pois como o caso brasileiro demonstra existem outras influências sobre a ação dos políticos eleitos que advêm de outras esferas que não a eleitoral. No caso brasileiro, a maior influência sobre o comportamento dos deputados federais nas votações parece ser a estrutura centralizada dos trabalhos legislativos (Figueiredo e Limongi, 1999). Essa influência outra que não a eleitoral é a única capaz de explicar a disciplina partidária dentro da Câmara dos Deputados, o que era inesperado se partíssemos da forte personalização do voto dentro do sistema eleitoral brasileiro.

São essas duas instâncias então, a eleição e a ação dos atores, que dão o tom para a realização ou não da *accountability* como mecanismo para gerar representação política. Características das instâncias de escolha ou de ação podem facilitar ou dificultar o controle, e é na base dessas afirmações que o capítulo trabalhou a situação do presidente e dos deputados federais. Primeiro foram levantadas algumas das dificuldades colocadas pela literatura para a realização da *accountability*, depois foi discutido como a eleição e a atuação de cada um desses atores permite diminuir ou não a incidência desses problemas.

Como vimos, a eleição presidencial permite diminuir a força dessas dificuldades ao se basear em uma eleição majoritária e a atuação desse ator ser clara e bastante coberta pela mídia. A eleição presidencial facilita muito a situação do eleitor ao permitir a ele claramente julgar a ação desse ator. Esse julgamento é facilitado pela clareza das ações e a quantidade expressiva de informações sobre a atuação do presidente.

O mesmo não ocorre na situação dos deputados federais, a forma difusa de eleição e de atuação, junto com a também difusa cobertura da mídia torna mais remota a possibilidade da utilização da *accountability* como mecanismo para criar representação. A partir dessas conclusões podemos admitir que as eleições presidenciais se estabelecem como um momento onde o eleitor julga a atuação do que ocupa o cargo, o recompensa com a reeleição ou a eleição de seu sucessor indicado, ou o pune com a derrota nas urnas, e as eleições para deputado federal se estabelecem sobre outras fundações as quais podemos especular a partir dos incentivos eleitorais e de ação.

A partir do fato de que encontramos um sistema eleitoral proporcional de lista aberta para a eleição de deputados federais (Samuels e Shugart,2003:45), com grandes incentivos para a personalização das candidaturas e também encontramos uma situação de ação onde esses atores são constrangidos pela centralização dos trabalhos legislativos (Figueiredo e Limongi,1999:22) e a existência de um presidente forte (Samuels e Shugart,2003:43), podemos discutir uma estratégia de ligação entre representante e representado que aborde essas duas questões: o personalismo da campanha e a uniformidade partidária da ação. A única possibilidade que se vislumbra é a de o eleitor procurar compor essa casa legislativa, a partir da sua grande dificuldade de supervisionar as ações dos deputados federais, com políticos “bons”, ou seja, que tenham interesses e ideais próximos dos seus e que tenham uma personalidade ou conduta moral que faça com que esse tenha mais dificuldades em desertar ou procurar rendas. Essa possibilidade se baseia no fato de os eleitores não considerarem todos os

políticos como iguais e se entenderem razoavelmente capazes de distinguir entre políticos “bons” e políticos “maus” (Fearon,1999). Assim, a personalização das campanhas se explica pela necessidade dos candidatos realçarem suas qualidades, posições e personalidade. E a ação disciplinada se explica pelo fato de que essa personalização eleitoral não traz nenhuma necessidade do político uma vez eleito procurar sucessivamente ações que o afastem das posições partidárias.

Como a personalização da campanha se dá por causa da necessidade do político distinguir suas características e personalidade dos outros, e não sob a concorrência de qual político é mais capaz de angariar fundos para alguma área específica ou trazer maiores benesses clientelísticas, então a atuação do político no órgão de decisão não é influenciada pela necessidade desse se concentrar em trazer o *pork* para sua região ou para seus clientes.

Desse modo, os capítulos tentaram discutir a relação das idéias de representação política e de *accountability* eleitoral. Essa discussão dessas duas idéias procura juntar a teoria normativa presente nas discussões sobre o conceito de representação política à empiria presente na discussão sobre o controle dos eleitores sobre os políticos eleitos. Tal pretensão de coordenar discussões dessas instâncias está longe de ser tarefa de fácil realização. A conexão entre representação política e *accountability* se dá por ambas terem ligações com a idéia de responsividade, enquanto uma tem nessa idéia uma de suas características essenciais, a outra se propõe a ser um mecanismo que crie incentivos para a produção da mesma.

Capítulo VI:
Referências Bibliográficas

CAREY, John M.; SHUGART, Mathew Soberg. Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. In: **Electoral Studies**. Vol.: 14, nº. 4, pg. 417-439. 1995

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo. Edusp. 1997

FEARON, James D. Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, BERNARD. (Orgs.) **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge. Cambridge University. 1999.

FEREJOHN, John. Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, BERNARD. (Orgs.) **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge. Cambridge University. 1999.

FIGUEIREDO, Argelina C. Government Coalitions in Brazilian Democracy. In: **Brazilian Political Science Review**, Vol. 1, nº2, pg. 182-216. 2007.

_____, _____; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro. Ed. FGV. 1999.

GALLAGHER, Michael. Conclusion. In: _____; MITCHELL, Paul. (Eds.) **The Politics of Electoral System**. Oxford. Oxford University Press. 2005.

GERRING, John. **Social Science Methodology: A Critical Framework**. Cambridge. Cambridge University Press. 2001

GRANT, Ruth W.; KEOHANE, Robert O. Accountability and Abuses of Power in World Politics. In: **American Political Science Review** (Fevereiro), vol. 99, nº. 1, pg29-43. 2005

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo. Martins Fontes. 2003 [1651].

KITSCHELT, Herbert. Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities. In: **Comparative Political Studies**, Vol. 33, nº.6, págs. 845-879. 2000.

LUPIA, Arthur e MCCUBBINS, Mathew D. Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. In: **European Journal of Political Research**, nº.37, págs.291-307. 2000.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin América. In: _____; WELNA, C. (Orgs.) **Democratic Accountability in Latin América**. New York. Oxford University. 2003.

MANIN, Bernard. **The Principles of Representative Government**. Cambridge. Cambridge University Press. 1997.

_____, _____; PRZEWORSKI, Adam & STOKES, Susan C. Introduction. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. (Orgs.) **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge. Cambridge University. 1999a.

_____, _____; PRZEWORSKI, Adam & STOKES, Susan C. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, BERNARD. (Orgs.) **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge. Cambridge University. 1999b.

MARAVALL, José Maria. Accountability and Manipulation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, BERNARD. (Orgs.) **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge. Cambridge University. 1999.

MARENCO DOS SANTOS, André. Regras Eleitorais Importam? Modelos de Listas Eleitorais e seus Efeitos sobre a Competição Partidária e o Desempenho Institucional. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 49, nº. 4, págs. 721-750. 2006.

Miguel, Luis Felipe. Representação Política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº.51, pg. 123-140. 2003.

_____, _____. Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política. In: **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº. 25, pg. 25-38. 2005.

MORENO, Erika; CRISP, Brian F., & SHUGART, Mathew Soberg. The Accountability Déficit in Latin América. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Orgs.) **Democratic Accountability in Latin América**. New York. Oxford University. 2003.

NICOLAU, Jairo. Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº. 2, págs. 219-236. 2002.

_____, _____. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 49, nº. 4, págs. 689-720. 2006.

O'DONNELL, Guillermo. Democracias Delegativas ?. In: **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, nº. 31, pg. 25-40.1991.

_____, _____. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. In: **Lua Nova**, São Paulo, nº. 44, pg. 27-54. 1998.

PHILP, Mark. Delimiting Democratic Accountability. In: **Political Studies**. Acessado em: <http://www.politicalstudies.org>. 2008.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of Representation**. Berkeley. University of California Press. 1967.

PLOTKE, David. Representation is Democracy. In: **Constellations**, volume 4, nº.:1, pg. 19-34. 1997.

POWELL Jr, G. Bindham. **Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions**. New Haven/London. Yale University Press. 2000.

REHFELD, Andrew. Towards a General Theory of Political Representation. In: **The Journal of Politics**, vol.: 68, nº. 1 (Fevereiro), pg. 1-21. 2006.

RENNÒ, Lucio R. Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006. In: **Opinião Pública**, vol.13, nº.2, págs. 260-282. 2007

ROGOWSKI, Ronald. Representation in Political Theory and Law. In: **Ethics**, nº.:91, pg. 395-430. 1981.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. In: Os Pensadores XXIV. Porto Alegre. Ed. Globo. 1973 [1762].

SAMUELS, David J. e SHUGART, Mathew Soberg. Presidentialism, Elections and Representation. In: **Journal of Theoretical Politics**, vol. 15, nº.1, págs. 33-60. 2003.

_____, _____ e SNYDER, Richard. The value of Malapportionment in Comparative Perspective. In: **British Journal of Political Science**, vol.31, nº.3, págs. 651-671. 2001.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2003.

SARTORI, Giovanni. A Teoria da Representação no Estado Representativo Moderno. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, nº.22. Minas Gerais. 1962.

SCHMITTER, Philippe C. The Ambiguous Virtues of Accountability. In: **Journal of Democracy**, Vol. 15, nº.4, págs. 47-60. 2004.

SHUGART, Mathew Soberg e CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. New York. Cambridge University Press. 1992.

STOKES, Susan C. Constituency Influence and Representation. In: **Electoral Studies**, Vol.17, nº.3, págs. 351-367. 1998.

_____, _____. What Do Policy Switches Tell Us about Democracy?. In: PRZEWOSRKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, BERNARD. (Orgs.) **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge. Cambridge University. 1999.

_____, _____. **Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America**. Cambridge. Cambridge University Press. 2001.

_____, _____. Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. In: **American Political Science Review**, vol. 99, n°. 3(Agosto), pg. 315-325. 2005.

STROM, Kaare. Delegation and accountability in parliamentary democracies. In: **European Journal of Political Research**, n°. 37, págs. 261-289. 2000.

TAYLOR, Mathew M. e BURANELLI, Vinícius C. Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. In: **Latin American Politics and Society**, Vol. 49, n°. 1, págs. 59-87. 2007.

URBINATI, Nadia. **Representative Democracy: Principles and Genealogy**. Chicago. The University of Chicago Press. 2006.

_____, _____ e WARREN, Mark E. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. In: **Annual Review of Political Science**, n°: 11, págs.387-412. 2008

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade e Minorias. In: **Lua Nova**, São Paulo, n°. 67, pg. 139-190. 2006.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)