

Desenho Institucional, Representação e Qualidade da Democracia

Kelly Cristina Costa Soares

Universidade Federal de Campina Grande

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre o bom funcionamento da democracia remete a algumas questões: a primeira refere-se aos fundamentos filosóficos que sustentam a definição do poder político e do regime democrático constituído nos Estados norte-americanos e europeus, nos Séculos XVIII e XIX respectivamente; a segunda questão remete ao modo como vem sendo operacionalizado esse poder político através de mecanismos institucionais que permitem o recrutamento dos governos e o controle dos cidadãos. O artigo busca articular as categorias centrais da democracia liberal como, por exemplo, a relação entre representantes e representados, os diversos modelos de escolhas eleitorais e os resultados políticos advindos dos desenhos institucionais. Para isso, buscou-se um diálogo com a teoria democrática e com as análises institucionais para entender os principais obstáculos à forma de operacionalização da relação entre representantes e representados, especialmente, nos países com sérias dificuldades de controle, fiscalização e consolidação da cidadania. Nesta perspectiva, apresenta-se o problema crucial nas novas democracias como sendo a dificuldade de consolidar a dimensão republicana das instituições do Estado.

2 FUNDAMENTOS HEURÍSTICOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A organização do poder político nas sociedades modernas tornou-se possível a partir do discernimento de que a ação humana é dotada de propriedades segundo as quais certos constrangimentos são imprescindíveis para garantir a sobrevivência de todos. Esse postulado normativo sustentou e fundamentou a razão dos fundadores da chamada teoria política clássica, cuja questão central era a preocupação com o bem comum. Não resta dúvida, as estruturas de poder que constituíram as instituições nas democracias modernas tiveram essa origem. Não

obstante, o que se propõe neste ensaio é fazer uma reflexão não de como as instituições foram criadas, mas, como certo *modus operandi* torna-se necessário para alcançar um esperado bem coletivo. Para tanto, é conveniente fazer uma rápida digressão acerca de alguns problemas relativos ao bem comum que contribuíram com premissas importantes às compreensões da representação política nas democracias contemporâneas.

Schumpeter (1961), em sua contribuição seminal à teoria democrática, buscou diálogo com a doutrina clássica de democracia, questionando o pressuposto da vontade popular. O principal fundamento da crítica schumpeteriana é que a ideia idiossincrática de vontade do povo, associada a uma compreensão de existência de bem comum, torna-se problemática porque não há uma razão filosófica que defina de forma precisa o que ela seja. A democracia não poderia ser entendida por uma doutrina de fé, nem de crença em um ponto comum, mas nas possibilidades de uma equalização de interesses coletivos diversos. Desse modo, considera que a representação política ganha expressão significativa na constituição da liderança, uma vez que os corpos coletivos voltam-se para sua aceitação, tornando-se mecanismo dominante em todas as ações coletivas.

Inspirado na concepção de Weber (1964), Schumpeter tratou da participação política e da democracia como cenário que envolve os líderes e os seguidores, os que não estão interessados e aqueles que não dispõem de informações suficientes, mas participam das escolhas políticas. Contrariando o postulado liberal que entende racionalidade como traço universal do comportamento humano, Schumpeter prefere adotar os fundamentos teórico-metodológicos weberianos para explicar como se dá a participação no funcionamento do sistema democrático¹.

Sua principal afirmativa é que as decisões políticas são resultados de um processo, no qual aqueles que têm a função primária de escolher líderes pressupõem reconhecer a competência dos que vão decidir acerca das políticas públicas. Tal compreensão está balizada nos fundamentos típicos do sistema representativo que leva em conta o poder de controle prospectivo e retrospectivo que o eleitorado deve ter (PRZEWORSKI, MANIN e STOKES, 1999; POWELL, 2003). Embora Schumpeter considere que o eleitorado tenha esse poder, ressalvas são feitas, porque as escolhas estão restritas àqueles políticos que se apresentam como candidatos. São os políticos enquanto elite que tomam as decisões sobre os problemas que consideram importantes

¹ Weber construiu três tipos ideais de dominação legítima, enfatizando a racionalidade legal das burocracias partidárias modernas; as visões de mundo que definem um ethos nas sociedades tradicionais e as qualidades pessoais que alguns indivíduos possuem e são tidas por “sobrenaturais”.

e apresentam ao público. Os eleitores somente decidem sobre os termos que lhes são propostos pela elite (CARNOY, 2003, p. 51).

A representação política e seus reflexos para fortalecimento e aperfeiçoamento da democracia ocupam lugar central na discussão de Przeworski, Manin e Stokes (1999). Para esses autores um ponto consensual sobre o sistema representativo pode ser dado por uma questão que parece ser óbvia: a representação deve ser um tipo de ação política, cuja função é defender interesses dos representados chamados cidadãos. Todavia, o significado das eleições como constituinte da representação deve ser problematizado, pois, nem sempre os políticos fazem o que os eleitores querem ou adotam políticas que eles aprovariam em retrospecto (p. 02).

Como frisam Przeworski *et alii*, o governo representativo é aquele que ao efetivar alguma política redistributiva prejudica apenas uma minoria. Seria, então, considerado não representativo se perseguisse interesses que seriam desaprovados por qualquer maioria. Isto é, agir perseguindo os interesses de uma minoria, incluindo a sua própria. (p. 08).

O ponto de partida para entender as formas diversas do sistema representativo é dado pela definição e articulação de *mandate-responsiveness*. Nesse caso, o pressuposto para compreender a representação passa pela capacidade de justificar as performances dos políticos como responsiva e *accountable*. Um governo responsivo adota políticas sinalizadas como preferidas pelos cidadãos, assim, responsividade baseia-se na emissão, a priori, de opiniões dos cidadãos. Nesse sentido, os líderes buscam as opiniões dos cidadãos para montar sua proposta de governo e através de eleições tornam-se *mandate-responsive*. Já o caráter *accountable* se dá de forma retrospectiva, através de novas eleições, nas quais os cidadãos podem estender ou não o mandato desses governantes.

Essas condições são importantes para qualificar a representação, para tanto, as razões que vão definir representação por mandato pressupõem que o processo eleitoral seja conduzido por campanhas em que os partidos viabilizam informações aos eleitores sobre as políticas que querem adotar. Dessa forma, passam a ser visualizadas como promessas.

Destarte, o sentido específico dado à representação por mandato tratada por Przeworski *et alii* aborda as seguintes questões: a) de que forma a política dos *incumbents* pode ser a mesma de sua plataforma; b) de que forma perseguir a plataforma seria o melhor para os eleitores. A resposta para tais questões exprime um ponto ideal: as políticas adotadas pelos *incumbents* devem seguir as plataformas eleitorais e devem ser as melhores para os cidadãos sob a ótica de tais governantes (p. 33).

Todavia, impasses podem surgir: se, em nome do bem público, houver incentivos que levem esses *incumbents* a mudar suas plataformas, deve então, ser disponibilizados aos seus eleitores informações sobre a necessidade da mudança, informando-os das possibilidades para maximizar o seu bem-estar. Desse ponto de vista, os *incumbents* ao buscarem suas reeleições poderiam contar com o comportamento estratégico do eleitor decisivo, pois, mesmo não cumprindo as promessas os representantes poderiam ter seus mandatos renovados.

Não obstante, o sentido dado à representação por mandato, os *incumbents* buscam elaborar políticas que atendam expectativas do seu eleitorado. Nesse caso, os representantes são verdadeiros agentes ou delegados dos cidadãos, também como denominou Pitkin (1967), os representantes agem como os próprios representados agiriam se tivessem oportunidade de decidir. No entanto, Pitkin problematiza essa concepção de representação, pois, nessa conexão do representante com o eleitor está em questão como os interesses particulares de cada eleitor, ou de cada reduto eleitoral, podem ser compatibilizados com interesse comum da coletividade. Esse tem sido um dilema frequente na forma de atuação das instituições nas democracias liberais. No caso, se as eleições exercem fortes vínculos com a representação, resta saber de que forma as instituições eleitorais podem viabilizar a soberania do eleitor.

Se na representação por mandato são os mecanismos *ex ante* que são relevantes, no governo *accountable* são os *ex post*. No caso deste último, deduz-se que os eleitores podem avaliar se os *incumbents* estão agindo de acordo com seus interesses e sancioná-los, apropriadamente, em caso contrário. Esses são fortes incentivos para os *incumbents* agirem com base no suposto: aqueles que melhor realizem os interesses dos cidadãos devem ser reeleitos, e aqueles que praticam o contrário são punidos por tais ações. Sem dúvida, a existência desses mecanismos de controle é sinal positivo para maior qualidade da democracia, uma vez que permite estreitar o fosso entre representantes e representados. Contudo, é razoável questionar, se a possível capacidade que o eleitorado tem para reconhecer a competência dos candidatos, ao fazer sua escolha, é a mesma para punir o governante numa nova oportunidade. Pode-se encontrar essa simetria?

Tais questionamentos são pertinentes, porque, nos contextos dos modelos de governos democráticos dos sistemas políticos contemporâneos, a assimetria de informação torna-se evidente. Se, de um lado, pode ser falacioso o pressuposto da capacidade que o eleitorado tem de identificar a competência do representante para defender seus interesses; do outro lado, segundo Przeworski (1998), a relação principal-agente envolve uma dimensão em que o principal só

dispõe de informação imperfeita para punir ou não o agente, isto é, o desenho institucional pode resultar numa alta complexidade do processo decisório que obstaculariza a clareza sobre a responsabilidade do administrador público.

Não há garantias para que o poder do controle eleitoral seja efetivo, alguns entraves são possíveis. A ameaça da sanção eleitoral pode ser fragilizada quando os eleitores não observam ou não sabem as mesmas coisas que políticos observam ou sabem (um *two-level game*). Przeworski, Manin e Stokes (1999). Assim, os autores consideram que, se o eleitor não tem informações suficientes para avaliar os *incumbents*, a ameaça de não reelegê-los deixa de ser suficiente para induzir o governo a agir visando o bem dos cidadãos (p.29 e 30).

Um aspecto importante, também, que se deve levar em conta é a falta de interesse e de informação do eleitor no processo seletivo que pode levá-lo a uma escolha equivocada. Por isso, a ênfase nas possibilidades de articulação entre controle prospectivo e retrospectivo que esse eleitorado deve ter sobre os líderes é extremamente importante. Deve-se constatar isso em observações empíricas.

Essa é uma das boas razões para a defesa de que, no processo democrático, o ponto ótimo para ampliar a qualidade da representação será o estreitamento da relação entre líderes e seguidores. Para tanto, devem ser bem vistos quaisquer mecanismos que possam neutralizar aqueles desinformados e aqueles que não têm interesse de participar do processo democrático. Essa é uma questão polêmica, porque traz para o centro do debate da teoria democrática uma discussão que toca a fundo nas razões substantivas da representação política como alternativa viável para resolver conflitos nas sociedades pluralistas.

Para Arato (2001) a democracia representativa tem sido a história da inclusão, todavia, o processo inclusivo pode apresentar algumas fissuras: quanto maior a quantidade de indivíduos débeis, socioeconomicamente, que participam de eleições, maiores serão as incongruências de poder entre o eleitorado e o corpo representativo (p. 55). O autor reconhece que, mesmo os partidos políticos de massas, os quais recebem a atribuição de ser instituição mais importante da democracia representativa, não são capazes de mediar as fissuras entre o eleitorado e o representante, sem cair internamente na mesma dualidade.

Por outro lado, sobre o governo representativo, Manin (1995) observa transformação profunda nos sustentáculos das democracias ocidentais. Se, durante décadas, o processo político foi resultado da forte e confiável ligação entre eleitores e partidos políticos, qualquer diagnóstico da realidade nas relações políticas contemporâneas será capaz de revelar a confluência de

estratégias eleitorais que tendem a projetar personalidades dos líderes através de uma rede de mecanismos simbólicos que se configuram em imagens vagas.

A democracia de público, como definiu Manin (1995), torna-se uma característica considerável na política moderna. O processo de escolha política passa a ser orquestrado por mecanismos que afetam a natureza da relação entre representantes e representados, de forma que os eleitores parecem responder aos termos específicos que os políticos propõem em cada eleição, mais do que expressar identidades sociais ou culturais (Manin, 1995 p. 27).

Os eleitores votam não somente em diferentes partidos e agendas políticas em diferentes eleições, mas votam também diferente em uma mesma eleição para diferentes cargos. Esse comportamento eleitoral em alguns modelos de democracia, cujas regras eleitorais são responsáveis pela ampliação de conflitos entre os poderes, é a causa das divergências de propósitos do Executivo e do Legislativo². Nesse sentido, o governo representativo passa a padecer de enormes dificuldades em relação à identificação dos representantes com os representados, isto é, da adequação da política pública ao eleitorado.

Para responder a questão da dimensão da participação, Reis (2003) propõe discutir a apatia política como virtude cívica, à medida que seria possível o sujeito racional reconhecer o alto custo de uma escolha desinformada.

A alternativa para o bom funcionamento do processo democrático estaria condicionada pela capacidade que o cidadão teria de fazer suas escolhas a partir dos incentivos apresentados pelo sistema político. A partir de tais evidências, a efetividade da democracia passa a ser dada pela qualidade da representação e tem, por sua vez, origem na performance dos líderes frente aos eleitores, principalmente, daqueles mal informados. Esse é o maior problema para explicar o déficit de *accountability* na América Latina.

Mainwaring (2003) considera que, mesmo reconhecendo a eficácia de *accountability* eleitoral, uma vez que as eleições ocorrem com a regularidade democrática, não há nada que assegure que os representantes irão se comportar entre as eleições como os eleitores desejariam. Nesse sentido, a questão sobre a comprovada assimetria de informações no sistema democrático dá o tom de todas as discussões sobre *accountability* na América Latina, cujos fundamentos são, principalmente, os problemas relacionados aos eleitores e representantes eleitos, os quais têm

² Esse ponto foi tratado por Cox e McCubbins; Haggard & Sugart (2001) como determinantes institucionais das políticas públicas. Os autores enfatizam a forma preponderante que os sistemas eleitoral e partidário exercem no processo decisório.

sérias dificuldades de representar valores da ampla cidadania (SHUGART, MORENO E CRISP, 2004).³

As questões que possibilitam, desse modo, uma reflexão sobre quais mecanismos permitem o funcionamento da democracia, especialmente, buscando entender os caminhos que possam resolver os problemas na qualidade da representação são: quais elementos contribuem de forma significativa para uma maior qualidade da democracia? Em que medida os mecanismos de controle que o cidadão dispõe podem se tornar efetivos e eficazes? De que forma *accountability* pode ser conciliada com a eficácia governamental?

As respostas podem ser vislumbradas nos achados da ciência política positiva que enfatizam a relevância do desenho institucional (POWELL 2003; SHUGART, MORENO e CRISP 2003; MAINWARING 2003; PRZEWORSKI, 2001; O'DONNELL 2001; COX e MCCUBBINS 2001; HAGGARD E SHUGART 2001; MELO 2004).

A justificativa para tomar os enfoques institucionais deve-se à premissa de que a competição política se realiza por meio de instituições, cujas regras exercem significado expressivo para determinar seu curso e seu desenlace. Ora, o pressuposto de que as instituições exercem um significado extremamente importante para entender as linhas possíveis das ações dos atores políticos, tem centrado um campo bastante cobiçado na ciência política positiva cujo aporte teórico é denominado neoinstitucionalismo. Assim, essa nova perspectiva institucional deve ser uma boa referência para desvendar a problemática da representação democrática nas sociedades contemporâneas.

3 DESENHO INSTITUCIONAL: QUAL A MELHOR FORMA PARA ACCOUNTABILITY?

Conforme observou Powell (2001), a discussão sobre o funcionamento da democracia toma um ponto de partida normativo importante: “as eleições não são apenas instrumentos democráticos, mas devem ser auxiliadas por outras organizações ou regras que impulsionam os *policy makers* a chamar atenção dos cidadãos” (p. 04). A premissa suscita muitas discussões acerca de como as eleições podem servir para ligar os *policy makers* aos cidadãos. O autor sugere, então, que é promissor explorar determinadas características dos tipos de desenho institucional para visualizar a melhor alternativa para ligar os cidadãos aos seus representantes. É bem verdade que as eleições democráticas são conduzidas por determinantes constitucionais: regras majoritárias e

³ A última parte desta discussão trata das principais questões teóricas e empíricas sobre *accountability* na América Latina.

proporcionais. Essas regras são os constrangimentos que podem refletir mais ou menos na efetividade do controle do cidadão sobre os representantes e *policy makers*. Assim sendo, permitem tratar do quão melhor pode ser apresentada a responsabilização.

Duas visões são possíveis quando se toma as eleições como instrumento de democracia: a) os cidadãos através de eleições escolhem os representantes que, por sua vez, escolhem os *policy makers*; b) através de eleições os cidadãos recompensam ou punem os *incumbents*. Para tanto, o desenho constitucional proporá regras para eleições e para *policy making*. Como resultado das regras majoritárias o poder concentrado assume uma condição importante de dar aos cidadãos maior clareza da responsabilidade dos *policy makers* implementarem determinadas políticas. Isso porque aquele que foi eleito exerce o poder de *policy making* para atender interesses da maioria dos cidadãos que o elegeram. Com isso, as regras proporcionais resultam em dispersão do poder, porque as eleições trazem agentes representativos de todas as facções da sociedade para arena da *policy making*. Como resultado há um complexo de barganha que dificulta o poder retrospectivo dos cidadãos, deixando-os com dificuldades de visualizar de onde partem as decisões (POWELL, 2001 p.09).

A discussão de Powell segue, então, a seguinte direção: as eleições exercem papel fundamental na *policy making*, uma vez que o processo de escolha através de regras majoritárias permite controle prospectivo do cidadão, porque é possível a identificação de propostas unificadas (mandato). Nesse sentido, o cidadão pode votar a favor ou contra o partido que vai diretamente ser responsável por determinadas políticas. No caso, as eleições devem resultar um poder concentrado em que a clareza da responsabilidade torna-se alta, sendo extremamente importante para o cidadão avaliar os *policy makers* e, podendo assim, exercer seu poder retrospectivo (*accountability*).

As proposições de Powell assinalam que o modelo de regras majoritárias tem implicações importantes para constituição de governos mais *accountables*. Todavia, Liphart (2003) propõe análise diferente. Os governos formados por regras consensuais têm demonstrado, em termos práticos, melhor performance quanto à qualidade e à representatividade democráticas. Isso porque é a melhor condição para efetivar os diversos interesses sociais. O pressuposto para tal visão é a concepção da capacidade que cada cidadão tem de influenciar o governo.

Assim, os pontos que asseguram a discussão do impacto do desenho institucional para qualidade da democracia centram-se em dois eixos: enquanto o princípio majoritário permite clareza da responsabilidade governamental, de modo que, se torna factível a punição de maus

governantes pela maioria (*accountability*); o princípio proporcional trata de dar determinadas incumbências (mandato) àqueles representantes que irão após as eleições, representar. Esse tipo confere importante papel às minorias. Nesse caso, é preponderante a ênfase na delegação, uma vez que o ato de representar seria uma ação substantiva em defesa dos interesses dos representados. Assim, o desenho institucional revela fortes implicações não só para os mecanismos eleitorais prospectivos e retrospectivos, mas, principalmente, como forma determinante para as políticas públicas (COX E MCCUBBINS, 2001).

A análise de Liphart diferencia os desenhos constitucionais majoritários e consensuais a partir de duas dimensões: Executivo ou Partido, Federal ou Unitário. Suas conclusões revelam que regras eleitorais incentivam - embora existam variedades - a formação de maiorias legislativas, cujo resultado é a constituição de governos pluralistas de único membro. Por sua vez, as regras de representação proporcional resultam em governos de multimembros. Esses dois modelos constitucionais trazem alguns impasses notórios: se, de um lado, regras majoritárias com base na vontade de uma maioria concentram poder, trazem à tona o problema da inclusividade; de outro, regras proporcionais pautadas na representação de diversos interesses sociais consubstanciam dispersão de poder, trazem à tona o problema da governabilidade.

Nesse sentido, como enfatiza Melo (2004), a escolha constitucional para as regras eleitorais se dá a partir do *trade off* entre inclusividade e governabilidade. Por um lado, regras eleitorais com representação proporcional de multimembros, baixa magnitude distrital e baixo *thresholds* eleitoral proporcionam representação de interesses diversos, o que resulta no multipartidarismo. Os efeitos desses arranjos vão indicar que a participação tem alto custo de transação. Por outro lado, embora as regras majoritárias proporcionem menos inclusividade, garantem mais governabilidade (p. 17).

Ao levar em conta esses modelos constitucionais, a busca de uma melhor alternativa pode ser orientada por um suposto normativo que se expressa na questão fundamental de quão melhor pode ser garantido o interesse coletivo. Desse modo, a representação política deverá assumir esse compromisso, para tanto, faz-se necessário que os mecanismos eleitorais tanto os prospectivos quanto os retrospectivos tornem-se mais efetivos e eficazes, pois têm sido instrumentos débeis, nas novas democracias da terceira onda de democratização como definiu Huntington (1991), especialmente, da América Latina.

4 DETERMINANTES INSTITUCIONAIS PARA DÉFICIT DE *ACCOUNTABILITY* NA AMÉRICA LATINA

As instituições importam. Essa é uma afirmação que tem sido norteadora de muitas análises sobre democracias da América Latina. Nos diversos campos da abordagem institucional em ciência política há uma preocupação em revelar as prerrogativas constitucionais que determinam o padrão de comportamentos individual e coletivo. O ponto de partida para atingir o âmago da discussão, de qual melhor forma a democracia pode ser desenhada, deve ser buscado na performance da representação política. Assim, em diversas análises o desenho institucional é importante à medida que vai determinar as regras que dão estabilidade ao regime, bem como as condições para interação entre os atores. Um acordo geral para resgatar os mecanismos institucionais que viabilizam o poder político tem em vista a definição das instituições políticas como núcleo que remete ao conjunto de regras que determinam a performance dos atores no jogo político. A premissa fundamental sobre o caráter estável das relações sociais deve-se a durabilidade das regras que asseguram certa previsibilidade à ação política. Contudo, a questão que se coloca é que, se há regras que determinam e sustentam como os atores irão se comportar, elas devem ser vistas como resultados das escolhas de atores que atuaram como forças anteriormente constituídas e que definiram, de certo modo, aquelas regras. Neste caso são os pressupostos *ex ante* e *ex post* que são levados em conta. Sendo assim, as principais questões sobre *accountability* democrática são tratadas no âmbito das instituições políticas, de como elas podem melhor apresentar mecanismos de controle dos governantes e burocracias estatais. Não obstante, como sublinha Mainwaring (2003), “instituições não necessariamente funcionam como pretendem, especialmente numa região conhecida pela lacuna entre a lei e a prática política, mas elas são essenciais para estabelecer *accountability*” (p. 05).

O'Donnell (2001) ao analisar o funcionamento das instituições nas democracias da América Latina concluiu que o principal problema é a falta de capacidade das agências estatais de controlar o abuso do poder dos governantes. Com isso, definiu *accountability* horizontal como:

a existência de agências estatais que estão legalmente capacitadas e autorizadas e, realmente, dispostas e aptas a tomar ações que ultrapassem a vigilância rotineira a sanção criminal ou impedimento em relação às ações ou omissões cometidas por outros agentes ou agências do Estado que podem, em princípio ou presumivelmente, ser qualificadas com ilícitas” (O'DONNELL, 2001 p.87).

O'Donnell considera que o problema crucial nas novas democracias é consolidar a dimensão republicana das instituições do Estado. Para isso, *accountability* horizontal desempenhará papel importante ao assegurar maior qualidade à democracia. A dimensão Republicana é entendida, nesse sentido, pelas ações governamentais que têm garantias legais para realizar os interesses dos cidadãos e, assim, efetivar interesse público. A prerrogativa imprescindível é que as ações dos governantes estejam voltadas para realização da cidadania, e que sejam garantidos os amplos direitos. Para tanto, o monitoramento por agências que buscam o cumprimento das funções públicas tem assinalado importante cenário para Agências de *accountability* horizontal são classificadas em dois tipos: *balance* e de atribuições. As primeiras correspondem aos mecanismos de freios e contrapesos típicos dos sistemas presidencialistas que asseguram a separação de poderes. O'Donnell considera que elas têm se mostrado insuficientes, porque são ineficazes para evitar abuso de poder. Isso porque o modelo de Presidencialismo existente na América Latina dispõe de prerrogativas constitucionais que inviabilizam a tão cara independência dos poderes. Um Executivo forte com poderes constitucionais para desempenhar atribuições Legislativas, bem como para definir agenda de prioridades são traços marcantes daquilo que ele chamou de democracia delegativa. A presumível harmonia entre os poderes é abalada por conflitos cujo resultado é a deficiência das instituições de *balance* que funcionam muito mais de forma reativa e intermitente do que pró-ativas e permanentes. Então, considera que o maior problema para efetividade e eficácia dos mecanismos de *check and balance* é o seu alto custo político⁴. Assim, vê nas agências de atribuições, sejam elas fiscalizadoras, controladoras ou ouvidoras, com condições mais vantajosas, quando dotadas de critérios técnicos, para serem guardiãs dos valores republicanos.

As agências de atribuições, dessa forma, devem exercer funções importantes de gerar informações acerca das ações dos governos e burocracias, elas sinalizam de forma positiva a ampliação de melhoria das condições para *accountability* vertical, seja o eleitoral ou social⁵. O'Donnell propôs entender os conflitos das sociedades pluralistas a partir dessa teia de inter-relações entre *accountability* horizontal e vertical, isto é, da existência de agências estatais que funcionem como guardiãs dos valores republicanos. Toma como condição *sine qua non* para estreitar a articulação Estado-sociedade. Sendo assim, Estado de Direito, na América Latina, para

⁴ Típicas de sistemas Presidencialistas, a separação de poderes e de propósitos entre Executivo e Legislativo determinam, de forma significativa, o número de atores com poder de veto (*veto players*); Tsebelis (1997); Haggard e McCubbins; Cox e McCubbins (2001).

⁵ O conceito de *accountability* social foi desenvolvido por Perruzzoti e Smulovitz (2001) como tipo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas, baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos sociais, como também, ações da mídia cuja iniciativa é monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expondo e denunciando atos ilegais.

preservar sua performance terá que acabar com as debilidades de *accountability* horizontal. Quer dizer, o Estado democrático de direito só funcionará, plenamente, quando as funções públicas não forem permeadas pelos interesses privados.

Embora as conclusões de O'Donnell sejam substantivas, não são poupadas de críticas. Przeworski (2001), num debate caloroso, mostra-se incisivo ao refutar essas afirmativas. Considera que as debilidades dos mecanismos de *check and balance* não são singularidades dos textos constitucionais da América Latina, pois o sistema britânico apresenta muito mais pontos de vetos. Suas críticas são tecidas para afirmar que o problema da América Latina não está no déficit de *accountability* vertical, horizontal e social, mas no nível de desenvolvimento econômico e de desigualdades sociais. A proposição de Przeworski leva a crer que a melhoria da condição social do eleitorado poderá consubstanciar capacidade crítica para exercício da cidadania. Entretanto, alguns problemas ele deixa de observar. Se a existência de mecanismos eficazes de controle for suficiente para denunciar e exigir punição para governos corruptos, é bem provável que a responsabilização ganhe primazia na agenda dos políticos, porque temem informação de movimentos organizados da sociedade. Dessa realidade pode derivar um bom aparelho seletor para os processos eleitorais, uma vez que há certa atenção para os propósitos das candidaturas. O resultado disso tudo deve ser explicitado numa maior qualidade da representação e O'Donnell parece confiar nisso. O desafio, então, que Przeworski acha problemático, é a capacidade que o eleitorado deva ter para usar essas informações no momento de fazer a escolha dos representantes. Para Przeworski as condições socioeconômicas dos países latino-americanos dificultam o discernimento competente. Nesta perspectiva, uma questão pode ser levantada: como se pode chegar à dimensão do problema, por exemplo, das desigualdades sociais, sem contar com as ações daqueles políticos que tomam decisões sobre as políticas públicas? Esse não é um problema fácil, se for resultado do desenho institucional⁶, pois se deve levar em conta que o caráter estável das relações sociais é fruto da durabilidade das regras que asseguram certa predictibilidade à ação política. Contudo, se as regras determinam e sustentam o comportamento dos atores, elas são resultado de escolhas em que os atores, enquanto força anteriormente constituída, definiram, de certo modo, tais regras.

Uma característica singular das democracias latino-americanas é a baixa capacidade do sistema político de oferecer respostas às necessidades básicas da sociedade. Por sua vez, a

⁶ Em referência as análises que abordam as instituições políticas como determinantes para políticas públicas: Haggard e McCubbins; Cox e McCubbins; Shugart e Haggard (2001).

principal razão para Shugart, Moreno e Crisp (2003) é a baixa qualidade da representação política. As proposições dos autores buscam refutar as conclusões de O'Donnell acerca das razões fundamentais para o déficit de *accountability* na América Latina. Esses autores trazem o significado de delegação como o eixo central do debate sobre *accountability*, de modo que, o desenho institucional é parte significativa do problema. O modelo de presidencialismo associado aos sistemas eleitoral e partidário existentes na América Latina contrai algumas fragilidades que atingem, de forma expressiva, o âmago da representação política. Os autores entendem que *accountability* é uma relação vertical de sentido hierárquico entre o principal e o agente. O principal é aquele que delega poderes ao agente, podendo este sofrer sanção, ou recompensa por suas ações. Nesse sentido, a denominação de O'Donnell *accountability* horizontal não passa de um *oximoro* (p.80).

Shugart, Moreno e Crisp compreendem que há formas alternativas do desenho constitucional que estabelecem relações diferentes de delegação e *accountability*, podendo ultrapassar os interesses e direitos dos cidadãos. Eles preferem chamar trocas horizontais as relações entre os poderes dos sistemas presidencialistas. Essas trocas ocorrem entre instituições que são formalmente independentes, ou seja, que não são *accountables* uma as outras. No entanto, a independência em muitos casos pode resultar entraves. Os autores consideram que as agências de atribuições que O'Donnell toma como *accountables* são, na verdade, agências de superintendências, cujas funções resultam no monitoramento das ações dos governantes, exercendo papel importante de denunciar improbidade e incompetência do administrador público; elas funcionam como alarme de incêndio que produz reações na opinião pública.

As agências de superintendência como chamaram Shugart, Moreno e Crisp surgiram como antídoto para as deficiências de *accountability* democrática, ou seja, em razão do déficit de *accountability* eleitoral. Os autores consideram que o principal problema das dificuldades nas trocas horizontais é consequência das debilidades dos mecanismos de controle dos eleitores sobre seus representantes que, por conseguinte, são resultados das regras eleitorais que definem a configuração partidária e os comportamentos dos atores individuais. O complexo de incentivos: sistema de lista aberta e baixa magnitude distrital são algumas das condições propícias para sistemas de partidos fracos, cujas características básicas são competição intrapartidária entre candidatos, indisciplina e atomismo. Nesse sentido, refletem, de forma significativa, nos custos das transações entre os poderes, sobretudo, quando *incumbents* não representam os valores e preferências dos cidadãos. Esse é um problema que afeta não só o caráter da delegação, mas as funções das agências estatais.

Para Shugart, Moreno e Crisp o bom funcionamento dos mecanismos de *check and balance* é de extrema importância para produzir resultados políticos. As trocas horizontais são necessárias para prevenir a opressão dos cidadãos por uma autoridade concentrada. Por sua vez, se a independência entre os poderes é extremamente necessária para resguardar as funções públicas e realizar interesses dos cidadãos, ela pode suscitar algumas questões. No que diz respeito às relações entre os poderes, enquanto o Executivo e o Legislativo estão submetidos ao controle externo dos eleitores, o Judiciário é esfera independente desse controle. Nesse caso, até que ponto a condição dessa instância de poder poderá se tornar imune a qualquer tentativa de se transformar em um superpoder? Se uma Corte independente é garantia para proteção dos direitos dos cidadãos contra abusos dos governantes, como uma burocracia insulada poderá ser capaz de atingir as expectativas desses mesmos cidadãos? Essas questões produzem uma discussão vigorosa, pois remetem aos postulados da legitimidade. Os políticos sendo *accountables* aos eleitores terão mais legitimidade para defender os interesses dos cidadãos do que o judiciário e as burocracias não eleitas? Essa condição específica da democracia moderna permite um paradoxo: se, de um lado, uma Corte independente pode ser virtuosa para frear determinados resultados de ações políticas particularistas; do outro lado, quem poderá conter ações de uma Corte particularista que pode constranger a relação que políticos têm com o seu eleitorado? Essas questões poderiam ser fáceis de ser respondidas ao considerar proposições para melhoria de *accountability* eleitoral: a mudança no desenho institucional através de uma reforma política que vise alterar as regras eleitorais para minimizar as fissuras entre representantes e representados. Esse é um antigo dilema que permeia as preocupações daqueles analistas que buscam fundamentações sobre qual forma de governo, se presidencialismo ou parlamentarismo, propiciará maior estabilidade da democracia na América Latina.

Nesses termos, Mainwaring e Shugart (2002) analisaram sistemas de governo da América Latina, trazendo ao debate algumas teses sobre a estabilidade da democracia. Através de análises comparadas enfatizaram os contrapontos entre a instabilidade das democracias presidencialistas e a estabilidade dos sistemas parlamentaristas. Embora existam evidências empíricas relevantes sobre as debilidades dos sistemas presidencialistas, os críticos destes sistemas têm apresentado o parlamentarismo como alternativa sem considerar a performance do sistema partidário⁷. O fato a ser observado, para uma defesa do parlamentarismo, requer a associação com um sistema de partidos fortes, pois partidos indisciplinados gerariam sérios problemas de governabilidade e

⁷ Essas questões são pertinentes à interlocução com os trabalhos de Linz (1994) e Stepan & Skach (1994).

instabilidade, deixando esse sistema de governo fadado ao fracasso. Portanto, segundo as considerações de Mainwaring e Shugart, o nó górdio das democracias latino-americanas estaria nas debilidades da legislação eleitoral e do sistema partidário que dão forma a um tipo específico de presidencialismo. Percebem, então, que a resolução das debilidades das democracias latino-americanas não estaria diretamente situada na dicotomia presidencialismo-parlamentarismo.

As preocupações de Mainwaring e Shugart são, portanto, analisar as democracias presidencialistas da América Latina com base na definição procedimental a qual se tornou possível a partir do seguinte corolário: 1) existência de eleições abertas, competitivas e justas vão determinar quem será encarregado de estabelecer as políticas públicas, também são essas possibilidades que, especialmente, permitem a alternância de poder; 2) a firmação de um sufrágio adulto cada vez mais inclusivo, universal; 3) existência de garantias básicas para os direitos civis tradicionais, tais como: liberdade de expressão, de organização e o devido processo legal. Nesse contexto democrático o presidencialismo toma forma específica quando: 1) o chefe do executivo é popularmente eleito; 2) os mandatos tanto do presidente quanto das Assembleias são fixos.

Neste sentido, três argumentos sustentam as críticas ao presidencialismo: 1) questionamentos acerca do mandato fixo do cargo presidencial cuja rigidez é menos favorável à democracia do que a flexibilidade que oferecem os mecanismos parlamentaristas. Por outro lado, o presidencialismo mesmo contendo mecanismos de *balance*, como *impeachment*, só ocorre em momentos de crise, porque o ato de destituição de um presidente pode por em risco o próprio regime democrático, podendo assim, ser arrematado por um golpe. 2) Imobilismo - comum nos sistemas presidencialistas, porque são possíveis governos de minorias e poderes executivos débeis. 3) O processo eleitoral majoritário orienta-se pela lógica em que o ganhador leva tudo. Nos governos presidencialistas, os incentivos das regras majoritárias, combinados a um sistema de Representação Proporcional em que partidos indisciplinados podem dotar o líder de grande habilidade para investir na sua sobrevivência individual. Este aspecto, como tem frisado Mainwaring (2001), é um dos principais obstáculos à estabilidade da democracia brasileira. É essa fissura que o autor encontra ao analisar o sistema partidário brasileiro, pois reúne um conjunto de fatores que indicam baixo grau de institucionalização.

5 CONCLUSÕES

A preocupação crescente dos estudos da ciência política positiva de medir a qualidade da democracia vem dando ênfase aos mecanismos de controle das ações dos representantes eleitos e

de suas burocracias. Uma boa opção para análise das instituições e ações políticas nos sistemas contemporâneos deve levar em conta o postulado normativo que considera a política o meio necessário para realização do interesse coletivo. Nesse sentido, quaisquer questões relativas à representação não podem deixar escapar as dificuldades de resolver o problema da capacidade responsiva dos governos. Os fundamentos da teoria democrática consideram o poder político como resultado da necessidade de organizar e defender interesses coletivos. Daí a necessidade de na democracia liberal firmar a relação entre representantes e representados com base no controle e na fiscalização. As perspectivas institucionalistas têm apontado em que medida o processo eleitoral pode ser parte desse problema.

É importante ressaltar que as diversas perspectivas teóricas apresentadas nesta discussão expõem os efeitos do desenho institucional à qualidade da democracia. No entanto, os aspectos positivos e os limites do processo eleitoral para consubstanciar mecanismos efetivos de interesses coletivos nas sociedades pluralistas, ainda parecem ser questões muito controversas. Um argumento crítico acerca da representação política em alguns modelos de democracia diz respeito à possibilidade que os governos têm de negligenciar suas capacidades de maximizar o bem-estar dos cidadãos. Nesse caso, a inexistência de garantias institucionais para definir e controlar a performance dos governos é aspecto mais significativo. As soluções possíveis, consideradas pela literatura trabalhada, apontam reformas institucionais. A principal delas é aquela que seja capaz de dar maior qualidade à representação política. Para tanto, a busca de um consenso em torno do futuro dessas democracias pluralistas repousa no argumento de que as instituições eleitorais devem ser providas de mecanismos que aumentem a transparência da responsabilidade dos governos. Para assim, tornar-se acessível aos cidadãos a melhor performance da sua soberania na medida em que possam recompensar ou punir os políticos.

Recebido para publicação em 13/04/2012

Aprovado para publicação em 27/08/2012

REFERÊNCIAS

- AMES, B. (2003) **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FVG.
- AMORIM NETO, Octávio. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- _____, COX, Gary W. and MCCubbins, Mathew D. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados 1989-1998. **World Politics**, July, 2003.
- ARATO, A. (2001) Accountability y sociedad civil In: PERUZZOTTI, E e SMULOVITZ, C. **Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americanas, Buenos Ayres**: Temas Grupo editorial.
- CARNOY, M. (2003) **Estado e Teoria Política**. 8. ed. Campinas-SP: Papirus.
- CHEIBUB, J. A. and LIMONGI, F. (2002) **Democratic Institutions and regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered**. Annual Review of Political Science, pp. 151-179.
- COX, G. W. and MCCUBBINS, M. D. (2001) The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes In: HAGGARD, S. and MCCUBBINS, M. D. **Presidents, Parliaments, and Policy**. New York: Cambridge University Press.
- DAHL, R. (1997) **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Edusp.
- DUVERGER, Maurice. (1987) **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Guanabara.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. (2006) **Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo**, v. 48, n° 4, pp. 737 a 776.
- _____. (2002) Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n° 2, pp. 303 a 344.
- _____. (1999). **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV.
- HAGGARD, S. and MCCUBBINS, M. D. (2001) Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy In: HAGGARD, S. and MCCUBBINS, M. D. **Presidents, Parliaments, and Policy**. New York: Cambridge University Press.
- HUNTINGTON, S. (1991) **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press.
- LIJPHART, A. (2003) **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MAINWARING, S. (2003) Introduction In: MAINWARING, S. and WELNA, C. **Democratic Accountability in Latina America**. New York: Oxford University Press.

_____. and Shugart, M. (2002) **Presidencialismo y Democracia en América Latina**. Buenos Aires: Paidós.

_____. S. (2001) **Sistemas Partidários em novas democracias**. Rio de Janeiro: FGV.

MANIN, B., PRZEWORSKI, A. and STOKES, S. C. (1999). Introduction In: MANIN, B., PRZEWORSKI, A. and STOKES, S. C. (eds) **Democracy, Accountability and Representation**. New York: Cambridge University Press.

MANIN, B. (1995) As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 29, pp. 05-34, ano 10, outubro.

MELO, M. A. (2004) **Institucional design, normative political theory and accountability**. Reunido Anual da ANPOCS, Caxambu.

MORENO, E., CRISP, B. and SHUGART, M. (2003). The Accountability Deficit in Latin America In: MAINWARING, S. and WELNA, C. **Democratic Accountability in Latina America**. New York: Oxford University Press.

O'DONNELL, G. (2001) Acerca de varias accountability y sus interrelaciones In: PERUZZOTTI, E y SMULOVITZ, C. **Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americana**. Buenos Ayres: Temas Grupo editorial.

PERUZZOTTI, E. y SMULOVITZ, C. (2001). Accountability social: la otra cara del control In: PERUZZOTTI, E y SMULOVITZ, C. **Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americana**. Buenos Ayres: Temas Grupo editorial.

PITKIN, H. (1967) **The concept of representation**. Berkeley, University of California Press.

POWELL, G. B. (2000). **Elections as Instruments of Democracy: majoritarian and proportional visions**. New Haven: Yale.

PRZEWORSKI, A. (2001). Accountability social en America Latina y mas alla In: PERUZZOTTI, E y SMULOVITZ, C. **Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americana**. Buenos Ayres: Temas Grupo editorial.

_____. (1998). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal In BRESSER PEREIRA, L. e SPINK, P. (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV.

REIS, B. P. W. (2003). **Ir Para casa em paz: a economia das virtudes, e a apatia como direito**. ANPOCS, Caxambu.

SCHUMPETER, J. A. (1961). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo Nacional de Cultura.

TSEBELIS, G. (1997). Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n° 34, pp. 89-117, junho.

WEBER, M. (1964). **Economía y Sociedad**. Segunda Edición, México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Desenho Institucional, Representação e Qualidade da Democracia

Resumo

O artigo trata de algumas questões sobre desenho institucional, representação política e a qualidade das democracias contemporâneas. Enfatiza-se a capacidade que as regras têm de definir as formas de articulação entre representantes e representados. O ponto de partida para entender a forma diversa do sistema representativo se dá pela definição e combinação de *mandate-responsiveness*. Nesse sentido, a ênfase nos mecanismos de controle que os cidadãos dispõem é o aspecto fundamental para definir o bom funcionamento do processo democrático, à medida que melhor permite qualificar a representação política. Os modelos institucionais dão o tom às questões fundamentais sobre *accountability*, sendo, então, marco importante para entender as linhas possíveis das ações dos atores políticos. Destarte, as questões sobre *accountability* democrática são tratadas no âmbito das instituições políticas, ou seja, de que forma elas podem melhor apresentar mecanismos de controle dos governos e burocracias estatais. As questões levantadas sobre América Latina devem-se, principalmente, às considerações teóricas e empíricas que enfatizam a deficiência das instituições políticas, tornando conhecida a lacuna entre lei e a prática política. Assim, a característica singular das democracias latino-americanas é a baixa capacidade do sistema político de responder às demandas da sociedade, cuja razão principal é a baixa qualidade da representação política, sendo o desenho institucional grande parte do problema.

Palavras-chave: representação política; desenho institucional; *accountability*.