

**COMO AS INSTITUIÇÕES AFETAM A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA:
Revisitando alguns conceitos**

**HOW THE INSTITUTIONS AFFECT POLITICAL REPRESENTATION:
Revisiting some concepts**

Saulo Felipe Costa¹

Cletiane Medeiros Araújo²

Universidade Federal de Pernambuco

Departamento de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Recife - Pernambuco - Brasil

Ítalo Fittipaldi³

Universidade Federal da Paraíba

Departamento de Ciência Política

João Pessoa - Paraíba - Brasil

Resumo: Neste artigo, buscou-se delinear alguns argumentos essenciais à discussão da qualidade da democracia ancorada no potencial conceitual de representação política. Revisitando alguns conceitos clássicos sobre a ideia do “bom representante”, este artigo tem como objetivo analisar os elementos que influenciam o funcionamento do ciclo de *responsividade* em torno da conexão entre desenho institucional e qualidade democrática.

Palavras-chave: Representação política. Desenho institucional. Qualidade democrática.

Abstract: This paper aims to delineate certain essential arguments in the discussion of the quality of democracy based on the conceptual potential of political representation. Revisiting some classic concepts about the idea of "good representative", this article aims to analyse the elements that influence the functioning of responsiveness cycle, regarding the connection between institutional design and democratic quality.

Key-words: Political representation. Institutional design. Democratic quality.

Recebido: 03/07/2016

Aprovado: 27/07/2016

Introdução

A discussão sobre representação política em desenhos institucionais democráticos se tornou um dos grandes eixos temáticos na literatura de Ciência Política/Relações Internacionais, em particular na agenda de pesquisa de política comparada. Uma questão preponderante que emerge desse conjunto de estudos diz respeito às implicações que efetivamente decorrem da relação entre arranjos institucionais e representação política no que se refere a problematizar questões fundamentais à

¹ f3lip3@hotmail.com

² cletiane.araujo@hotmail.com

³ italofittipaldi@yahoo.com.br

compreensão da qualidade democrática. Nesse sentido, para além das regras institucionais, distintas questões adquirem centralidade na agenda internacional, a exemplo de demandas de minorias por representação política.

Neste artigo, serão discutidos alguns argumentos dessa literatura. A primeira sessão versará sobre o conceito de democracia e de representação política, partindo dos autores clássicos e das antigas formas de democracia, a fim de melhor situar estes conceitos e fornecer um panorama geral do processo ou linha de raciocínio trazida da democracia ateniense – que consistia basicamente em reunir os cidadãos em uma praça e deliberar – até as modernas formas de democracia com um arranjo institucional sofisticado sobre as diversas formas de representação. A representação política e suas distintas visões serão o objeto da segunda seção. Já a terceira seção trará a discussão acerca da influência que o arranjo institucional exerce sobre o resultado das urnas e sobre a representação política. A questão da qualidade democrática vinculada à discussão sobre a natureza da representação – se o representante deve comportar-se como delegado ou tutor – será o objeto da quarta seção. E, finalmente, a conclusão procurará responder as duas principais perguntas que a análise instiga: *i*) como o desenho institucional afeta a qualidade da representação, e *ii*) se existe congruência entre as preferências dos cidadãos e o *policy-making*.

1. Democracia e representação

O conceito de democracia, no pensamento contemporâneo, está diretamente associado ao de representação. Algo impensável nas democracias clássicas e mesmo para alguns pensadores, como Rousseau (1987). Tem havido algumas tentativas de fazer com que os indivíduos tenham uma participação direta no processo de *policy making*. Entretanto, o primeiro obstáculo posto a estas iniciativas é a superação dos recorrentes dilemas de ação coletiva. Algumas experiências como os orçamentos participativos visam a incluir o cidadão no processo decisório acerca da distribuição dos recursos públicos. Contudo, estes arranjos institucionais acabam por esbarrar na representação devido à necessidade de delegados para tornar as plenárias exequíveis.

Finley (1988) argumenta que a democracia seria mais fácil de ocorrer em pequenos aglomerados humanos, a exemplo das cidades-estado gregas. Ao ser transposto para uma escala maior, este modelo encontra seus limites, que se manifestam ao menos em duas dimensões: a dimensão operacional – e.g. reunião do povo em uma ágora – e a dimensão motivacional – e.g. manter o povo ativo e disposto para a participação democrática. Ao dissertar sobre o funcionamento da democracia à luz da Antiguidade e da modernidade, ele compreende que os antigos possuíam um sentimento de pertencimento à mesma comunidade, “falavam a mesma língua, adoravam os mesmos deuses, compraziam-se com os mesmos exercícios físicos e espirituais” (1988, p.11).

Nesse sentido, a forma que se concebia o indivíduo em sociedade, para os antigos, é entendida enquanto a máxima das generalidades: por meio de um conjunto de indivíduos públicos é que cabe o direito de tomar as decisões coletiva e diretamente, ou melhor, trata-se de um indivíduo que é, essencialmente, comunitário, cujos laços não expressam apenas uma vida em comum, mas um tipo de consciência coletiva. Contrapondo a democracia antiga à moderna, o autor ressalta a ampla participação pública nos debates políticos como uma das principais peculiaridades contrastantes:

Não poderia haver homem algum na reunião da Assembleia naquele dia que não conhecesse pessoalmente e mesmo intimamente considerável número de seus colegas votantes, seus companheiros de Assembleia, inclusive talvez alguns dos oradores do debate. Nada poderia ser mais diverso da situação atual, em que o cidadão, individualmente, de vez em quando, se engaja, junto com milhões de outros, não apenas com uns poucos milhares de vizinhos, no ato impessoal de marcar uma cédula eleitoral ou de manipular as alavancas da máquina de votação (FINLEY, 1988, p.35).

Mossé (1979), por seu turno, expõe a dificuldade em se manter o povo ativo para a participação democrática, mesmo na Grécia antiga, e os cidadãos estavam livres de atividades laborais domésticas (lembrando-se de que o cidadão ateniense era um indivíduo bastante restrito, ou seja, mulheres, crianças, escravos e estrangeiros não eram cidadãos e os trabalhos domésticos e agrários eram desenvolvidos basicamente pelas mulheres e escravos.), dispondo de tempo adicional para a participação política. O que dirá nos Estados-nação modernos em que os indivíduos têm seu tempo cada vez mais encurtado por uma infinidade de atividades, vis-à-vis o custo de oportunidade predominante no estilo de vida na contemporaneidade.

Para Rousseau (1987), a democracia não pode ser realizada através de representantes. Para ele, apenas o povo, diretamente, pode exprimir a vontade geral, e esta vontade não se representa. Contudo, o indivíduo *rousseauuniano* necessariamente deve ser pensado por meio da vontade geral, como indivíduo que desempenha dupla função social de ser, simultaneamente, soberano e súdito.

Os teóricos *contratualistas*, salvo suas distinções, concebem a gênese do Estado moderno a partir do indivíduo, que, por sua vez, ao transferir seu poder natural a um soberano (poder legítimo), materializa-se em uma representatividade política e moral. Lafer (1991), destacando o cerne do pensamento liberal, considera que o mundo moderno se configura a partir de uma concepção individualista da sociedade que buscou, por meio de um longo processo histórico, lançar as bases de um projeto cuja definição está na liberação do indivíduo. O modelo Rousseauniano, em que a representação seria a destruição da nação, foi de certa forma expurgado do pensamento político contemporâneo, em boa medida por entender que a democracia “dos modernos” é feita por meio de representantes.

Hobbes (2006) foi um dos primeiros autores a falar explicitamente em representação política como viável para uma república. Seu pacto de submissão para a instituição do Leviatã representa uma delegação de forças e capacidades para um homem ou assembleia de homens que fará uso do poder e da autoridade do Estado. Este soberano do qual fala Hobbes funciona como um representante de seus súditos, uma vez que os cidadãos depositam nele a confiança de que este zelará por suas vidas. A este respeito, o soberano tem uma responsabilidade para com os representados ou súditos que é a de zelar pela sua integridade existencial. Argumento semelhante sobre o pensamento hobbesiano pode ser encontrado em Pitkin (2006).

A representação política se tornou condição necessária para a democracia moderna. Pitkin (2006) argumenta que Rousseau provavelmente foi o último grande pensador a enxergar com desprezo o mecanismo da representação para a democracia. Porém, esta *per se* não garante uma democracia. Dahl (2001; 2005), partindo de uma concepção shumpeteriana de democracia (GAMA NETO, 2011) elenca algumas pré-condições para um funcionamento exitoso da representação. Estes requisitos estão divididos em oportunidades que os cidadãos devem ter para *formular* preferências, exprimi-las e tê-las em condição de igualdade de poderem ser consideradas pelo governo (neste artigo, para simplificação, admite-se como sinônimos Estado e Governo). Para cada uma destas oportunidades que os cidadãos devem ter, é elencada uma série de garantias institucionais. O Quadro 1 expõe de maneira didática quais são estas características fundamentais que uma democracia deve possuir.

Quadro 1 - Oportunidades e garantias fundamentais para que haja uma democracia

	Oportunidade dos cidadãos para:		
	I. Formular preferências	II. Expressar preferências	III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo
Garantias institucionais necessárias:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5. Fontes alternativas de informação 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos políticos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos públicos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio <ol style="list-style-type: none"> 5a. Direito de líderes políticos receberem apoio 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Dahl (2005, p. 27).

Toda a concepção de democracia moderna está associada à representação política. O debate contemporâneo não repousa sobre a existência de representantes, mas sim sobre as formas de representação. Quem são estes representantes, quais interesses e opiniões estão sendo representados, que arranjo institucional está por trás do mecanismo de representação política e qual o contexto político desta representação?

Se a composição das assembleias, e de certa forma do governo, nas democracias antigas era formada a partir de sorteio, em que todos os cidadãos tinham a mesma possibilidade de serem escolhidos para exercer o cargo, nas democracias modernas a forma escolhida é a eleição. Essa escolha se dá “antes de tudo, por considerações políticas. Como revelam os debates abertos na França no seio da Assembleia Constituinte, a eleição é percebida como a melhor técnica para limitar a intervenção do povo nos assuntos públicos” (Nay, 2007, p. 300). É notável a preocupação presente desde os tempos da Revolução Francesa com um certo grau de liberdade que o representante deve ter em relação ao representado. Posto de outra forma, a participação popular serviria apenas para avaliar o desempenho do governo, e não para influir sobre os “assuntos públicos”.

No texto “O Federalista”, de Hamilton, Madison e Jay (1984), também está presente a preocupação de proteger o governo das “oscilações de humor” dos cidadãos, sendo este um dos argumentos utilizados para a instalação do formato bicameral de representação, com o Senado funcionando em um regime distinto da Câmara, conforme também expõe Limongi (2006). No primeiro, os mandatos seriam mais longos, como forma de funcionar como âncora às possíveis oscilações da Câmara, uma vez que esta seria mais atingida pelas pressões populares.

Burke (1942; 1982) advogou em favor da autonomia do representante em relação ao representado. Segundo o autor, o representante é eleito por um distrito específico, entretanto, quando eleito passa a fazer parte de um todo, o Parlamento, e este representa a nação. Agir como um defensor de interesses particulares e conflitantes seria nefasto para o funcionamento saudável do Parlamento, fazendo com que os representantes se preocupassem apenas com a provisão de ganhos para os seus representados, e deixando de lado as questões relativas à nação.

O conflito que Burke incita está presente ainda hoje nas diversas formas de representação. Trata-se da discussão teórica entre a forma de representante, se este deve ser um delegado dos interesses daqueles que representa, seguindo suas instruções, ou se portar como um tutor, que se não se prende às instruções dos representados, mas faz aquilo que acredita ser mais adequado para os

seus representantes. Ou seja, na interpretação conservadora de Burke, o representante não é responsável do representado, mitigando possíveis políticas de *pork barrel*⁴.

2. As várias formas de representação

Uma das principais distinções entre democracias clássicas e modernas é a introdução do sistema de representação política. A pergunta subsequente a esta afirmação é: que tipo de representação? Cohen (s.d.), em seu verbete sobre representação política, no *Stanford Dictionary of Philosophy*, executa uma varredura pela bibliografia buscando identificar os diversos tipos de representação política. O autor elenca quatro tipos de representação: a) representação formal, que é subdividida em duas: a1) *Autorizativa* e a2) *Accountability*; b) representação simbólica; c) representação descritiva; e d) representação substantiva.

O primeiro modelo é a representação formal, que são os arranjos institucionais que precedem e possibilitam a representação. Neste caso, a questão de pesquisa está centrada no cargo ou na posição institucional do representante. Este modelo possui duas dimensões. A dimensão autorizativa, que trata sobre a forma que um representante chega ao cargo público. E a *accountability*, que versa sobre a capacidade de o representado punir seu representante quando ele não age em conformidade com seus desejos, e sobre a capacidade de resposta do representante para o seu eleitorado. Estes instrumentos possibilitam algum grau de avaliação mais geral, como a premiação ou a punição de determinado representante por meio de sua votação quando de uma possível reeleição, ou ainda, se estes canais de prestação de contas existem ou não. Entretanto, isto não fornece um padrão de avaliação para o comportamento de um representante (PITKIN, 1967).

O segundo modelo diz respeito à representação simbólica, ou o significado que um determinado representante tem para os seus representados. Já o terceiro modelo diz respeito à representação descritiva e foca nas semelhanças entre o representante e os representados.

Por seu turno, o último modelo diz respeito à representação substantiva, que basicamente concentra-se no seu objetivo fim, i.e. se aquelas políticas alcançadas por determinado representante estão servindo aos interesses de seus representados. Pitkin (1967) deixa claro que o foco está na interpretação de que o representante está agindo em nome de seus representados, funcionando como um substituto para aqueles tantos que ele representa. Porém, não podem fazer-se presentes. Suas decisões devem ser tomadas no sentido de agir em favor do interesse dos representados. Desta forma, o mecanismo de avaliação consiste em mensurar se aqueles avanços produzidos pelo representante estão de fato de acordo com os interesses dos representados.

⁴ O termo *pork barrel* é comumente empregado na Ciência Política para classificar uma política clientelista, isto é, como uma forma de concentração de benefícios econômicos ou serviços direcionados a uma clientela específica, com vistas à manutenção desse relacionamento entre representante e representados.

O que parece ser uma solução para a questão da avaliação pode se tornar um problema de representação. Afinal, um determinado congressista representa diversos interesses. Esta difusão de preferências pode encobrir quem (ou quais interesses) aquele determinado congressista está realmente representando. Por outro lado, se o representante estiver a todo o momento engajado em garantir benefícios localizados para aqueles que ele representa, as grandes questões de interesse nacional ficarão legadas ao segundo plano, e isto levaria ao problema do qual falava Burke (de não ser responsivo do representado)

Há uma predominância de estudos focando sobre a visão formal de representação. Isto pode decorrer da maior facilidade em se lidar com as questões contidas em suas subdivisões, tanto na autorizativa quanto na de *accountability*. Embora este modelo não forneça um padrão adequado de avaliação do desempenho de um representante, ele está centrado em uma abordagem institucional, compensando a carência das formas de avaliação do desempenho dos representantes por uma análise sobre os mecanismos que possibilitam a representação democrática. A questão passa a ser como mensurar uma boa representação ou, mais especificamente, quais são os mecanismos institucionais que premiam o bom representante e punem o mau?

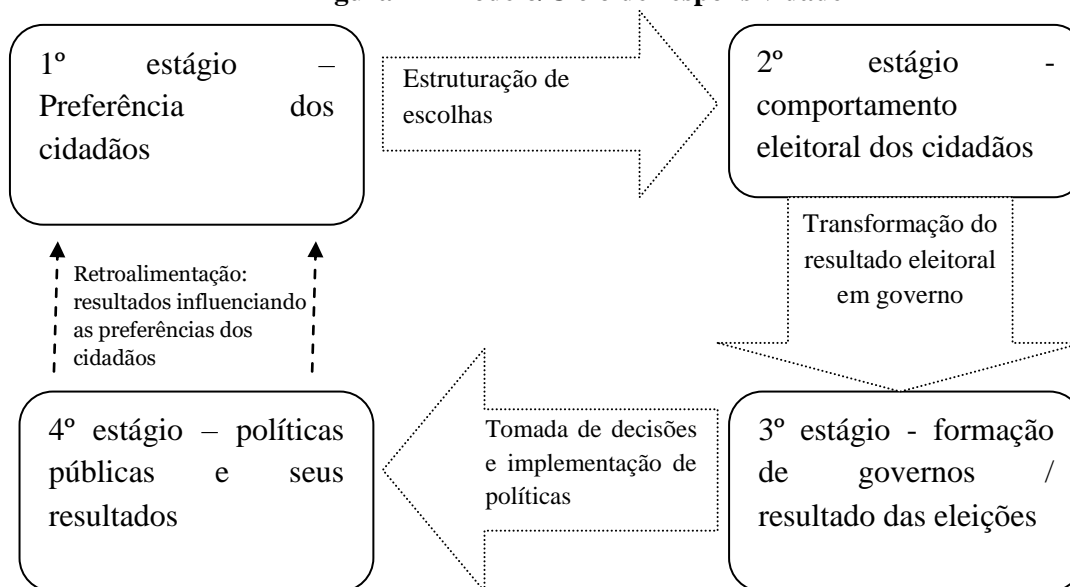
3. Desenho institucional e representação política

Powell (2004a) argumenta que existem diversas formas de mensurar a qualidade democrática: liberdade, igualdade, *accountability* vertical e horizontal, estado de direito e responsividade (i.e. *responsiveness*) são alguns indicadores que contribuem diretamente para a qualidade democrática. No entanto, o autor se aterá a um único aspecto, a responsividade, que ele conceitua como segue:

‘Democratic responsiveness’ is what occurs when the democratic process induces the government to form and implement policies that the citizens want. When the process induces such policies consistently, we consider democracy to be of higher quality. Indeed, responsiveness in this sense is one of the justifications for democracy itself (POWELL, 2004a, p. 91).

Responsividade democrática não consiste apenas em um determinado governo realizar os desejos de seus cidadãos, afinal, uma ditadura benevolente atende às demandas de seus cidadãos. Entretanto, não é democrática. Para que haja a responsividade democrática são necessários arranjos institucionais que garantam a conexão entre os eleitores e os *policy-makers*. O processo conta com quatro estágios, sendo conectados por três mecanismos (conjuntos de arranjos institucionais). O autor informa, ainda, que caso haja falha em alguma parte deste processo, todo o restante fica comprometido. A Figura 1 abaixo descreve o processo:

Figura 1 – Modelo/Ciclo de responsividade



Fonte: Elaboração dos autores a partir de Powell (2004a, p. 92).

Os estágios e os mecanismos dispostos na Figura 1 possibilitam a parametrização de um conceito, permitindo a comparação entre países e sistemas. Embora os estágios sejam estáticos, o que torna o modelo útil é a sua capacidade de adaptação, que se dá por meio dos mecanismos dispostos na Figura 1 (dentro de setas). Cada um dos mecanismos representa um arranjo institucional específico e, por conseguinte, uma discussão teórica. O primeiro mecanismo diz respeito ao modo como as preferências dos cidadãos estão dispostas e como estas preferências serão estruturadas na forma de escolhas políticas. Para tanto, o autor faz uso do *teorema da impossibilidade* de Arrow (1951).

O segundo mecanismo diz respeito a como o resultado do comportamento eleitoral dos cidadãos é traduzido ou convertido em governo, diretamente vinculado às regras eleitorais e aos dois modelos clássicos de democracia conceituados por Lijphart (2003), quais sejam, modelos consensual e majoritário ou Westminster, discutidos por Nicolau (2004) e Melo (2007). Os modelos consensuais de democracia são caracterizados por um desenho normativo que propicia o diálogo entre os partidos para a formação do governo, fazendo com que o máximo de pessoas seja representado.

Desta forma, existe uma divisão do poder político entre os diversos partidos que representam diferentes parcelas da população. Neste caso, todos os grupos sociais têm voz e representação, induzindo o sistema ao consenso, uma vez que é bastante comum uma ampla coalizão pós-eleitoral para a composição do governo. Embora este modelo seja positivo no sentido de fornecer mecanismos que salvaguardem as minorias, as coligações pós-eleitorais tornam difícil a responsabilização de um determinado partido governante pelo mau desempenho no governo. Já os modelos majoritários ou Westminster são caracterizados pela forte concentração de poder nas mãos de um único partido, haja vista que a agremiação que obtiver o maior número de votos nas urnas

leva todo o governo, independentemente da sua representação percentual no eleitorado. Este modelo traz como benefício a facilidade que o eleitor possui de responsabilizar o partido governante pelos atos do governo.

A depender de cada um destes arranjos institucionais, a forma de composição do governo será alterada. Estes arranjos institucionais definirão se haverá um regime presidencialista ou parlamentarista, se haverá mais de um representante por distrito eleitoral, o tamanho destes distritos eleitorais e outras especificidades que são tratadas pelo mesmo autor no artigo “*Political Representation in Comparative Politics*” (POWELL, 2004b).

O terceiro mecanismo diz respeito à tomada de decisão dos governantes e a implementação de políticas. Powell (2004a) argumenta que este mecanismo diz respeito à postura do eleito em cumprir suas promessas de campanha, fazendo o que os cidadãos desejam. Todavia, surgem três problemas: o primeiro relacionado à natureza complexa e multidimensional das alternativas políticas disponíveis ao governante, o segundo diz respeito a fatores exógenos à vontade do governante e o terceiro é o embate entre a solução a longo prazo de um problema que os cidadãos julgam importante ou a adoção de medidas paliativas em curto prazo. O Quadro 2, a seguir, traz as condições facilitadoras e nefastas para cada um dos mecanismos de responsividade.

Quadro 2 - Principais condições nefastas e facilitadoras para os mecanismos de responsividade

	Estruturação de escolhas	Transformação do resultado eleitoral em governo	Tomada de decisões e implementação de políticas
Condições Nefastas	Controle de informação, limitação das escolhas, incoerência partidária.	Distorção vote-seat, <i>Concorcet winners lose</i> , abandono da plataforma partidária, impasses entre o executivo e o legislativo.	Prometer para ganhar votos e não cumprir, restrições, corrupção.
Condições Facilitadoras	Educação, imprensa livre, competição partidária estável, discurso nacional.	Representação proporcional, coerência partidária, processo de decisão política inclusivo.	Accountability vertical e horizontal, capacidade burocrática.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Powell (2004^a, p. 97), *Table – Principal Subversions & Facilitating Conditions for Each Link in Democratic Responsiveness*.

No que diz respeito à avaliação da responsividade, o autor elenca uma série de possibilidades e, passo a passo, vai destrinchando as dificuldades inerentes a cada uma delas. Por fim, ele sugere:

A more complex research agenda, involving multiple, context-sensitive measures of procedure, substantive content, and citizen evaluation. Impatience with so ambitious an agenda is understandable, but overlooks the rich dividends that such research could yield, not only for our ability to describe and compare this dimension of democratic quality in and across new democracies, but also for our

understanding of the possibilities and limits that reside within the nature of democracy itself (POWELL, 2004a, p. 104).

A discussão de como o desenho institucional pode afetar a representação é retomado em parte na discussão executada por Powell (2004b), que faz uma análise da literatura sobre estudos comparativos de representação política elencando os principais aspectos a partir de dois pontos, o voto e as preferências dos cidadãos.

Na primeira parte de seu trabalho, Powell (2004b) foca no voto dos cidadãos, destacando arranjos institucionais que podem reduzir ou ampliar o chamado paradigma *vote-seat*. Este paradigma trata da proporção de votos que um partido recebe e da forma como estes votos serão convertidos em cargos eletivos. O problema surge quando há uma distorção entre o número de votos que um partido recebeu na eleição e o número de cadeiras que ele ocupará efetivamente. O autor argumenta ainda que as análises que focam apenas no resultado eleitoral pecam por admitirem que o resultado das urnas e a conversão dos votos em mandatos são o suficiente para a análise, deixando de fora aspectos importantes como a preferência dos cidadãos (POWELL, 2004b, p. 274-5).

Buscando enriquecer o debate, Powell & Vanberg (2000) fazem uma análise sobre os desenhos institucionais que estão por trás do voto, isto é, as leis eleitorais, a formação dos distritos e os partidos políticos. Após elencar os principais aspectos de cada um destes temas, a abordagem se volta para as motivações do voto do cidadão. Para tanto, os autores retomam a discussão sobre a representação substantiva e o caráter multidimensional das preferências dos cidadãos.

No que diz respeito à representação política, as leis eleitorais ocupam um papel central, pois condicionam o resultado eleitoral. A adoção de um sistema de representação política baseado na representação proporcional em distritos com múltipla representação ou o sistema de um único representante por distrito possui fatores positivos e negativos em cada um dos casos. O sistema de representação proporcional gera maior proporcionalidade dos assentos, já o modelo de um único representante por distrito tende a gerar maior desproporcionalidade, obtendo um pior desempenho, como destaca Powell & Vanberg (2000). Os efeitos nefastos do sistema de um único representante por distrito serão ampliados quando as preferências dentro de um mesmo distrito estiverem acirradas, uma vez que o vencedor ganhará por uma margem pequena de votos, o que implica que todo o restante da população não será representado ou não se sentirá representado pelo candidato eleito.

Esse constructo institucional, por outro lado, possui a tendência ao bipartidarismo, em que estes sistemas produzem um número de partidos igual ao número de cargos disputados mais um, neste caso, dois partidos. É a chamada lei de Duverger (1987). Pode, de fato, haver um terceiro partido, contudo, este tende a ter pouca importância. Quando mais de dois partidos disputam a

eleição, o sistema é o de um único representante por distrito e a regra eleitoral indica que o partido que obtiver o maior número de votos será eleito, aumentando a desproporcionalidade. Na prática, se três partidos disputarem o pleito, aquele que obtiver apenas 40% dos votos vencerá as eleições, desde que os demais obtenham 30% do eleitorado cada (e.g. nas eleições britânicas de 2010, o Partido Conservador conseguiu apenas 31,6% dos votos, ainda assim assumiu o poder, por ser a maior das minorias). Entretanto, esta situação somente deve ocorrer quando há problemas de coordenação entre os partidos.

Apesar do modelo de um único representante por distrito gerar tanta desproporcionalidade, os defensores argumentam que estas disparidades seriam anuladas quando comparadas em âmbito nacional. Um partido que porventura tenha perdido por uma margem pequena em determinado estado, ganhará também por uma margem pequena em outro estado, anulando os efeitos da desproporcionalidade. Entretanto, nem sempre isto acontece, além do fato de entregar a questão da desproporcionalidade à sorte das urnas.

Outro ponto diz respeito à capacidade de cada um dos representantes de influenciar no processo de *policy making*. Embora a teoria admita que todos os representantes possuem igual capacidade de influência, a realidade é bem distinta, pois a influência exercida por um representante pode ser bastante superior a de outros. Da mesma forma, alguma elite regional pode capturar o partido em nível local e imprimir nele as suas concepções particularistas, quebrando o vínculo do partido com a visão nacional. Este fator vai de encontro aos pressupostos levantados, que é o da homogeneidade partidária em ambos os distritos.

Ao tratar da segunda parte de seu artigo, Powell (2004b) chama a atenção que deve haver uma correspondência entre as preferências dos eleitores e as políticas dos eleitos. Existe a necessidade de explorar como são formadas as preferências dos eleitores, assim como as estratégias adotadas pelos partidos políticos. O autor destaca uma série de trabalhos empíricos, começando pelo desenvolvido por Miller & Stokes (1963) acerca de uma pesquisa de opinião para verificar as posições dos cidadãos em diferentes distritos sobre preferências, percepções e comportamento dos representantes destes distritos. Apesar de os autores terem chegado à conclusão de que o representante é influenciado pela opinião do eleitor, a natureza desta conexão se comporta de maneira díspar em distintos domínios.

No que diz respeito mais especificamente às preferências dos cidadãos, fica claro que estas possuem uma fraca estruturação. Powell (2004b, p. 289-90) chama a atenção para três aspectos fundamentais:

- a) Os estudos de congruência partidária sugerem que a representação em torno da capacidade relativa de dar resposta é maior sobre as questões mais fortemente ligadas à dimensão geral da competição partidária;

- b) A literatura tem prestado pouca atenção na questão de posições que são evitadas por todos os partidos, porque são inaceitáveis para os eleitores em geral, como por exemplo, o domínio dos direitos civis; e,
- c) Os estudos de preferências sugerem que as posições dos representantes partidários são geralmente mais estruturadas (ou seja, previsibilidade de seu partidarismo através de uma ampla gama de assuntos) que as preferências dos cidadãos medianos.

A inclusão de análises sobre as conexões simbólicas de representação e da análise sobre *accountability* vertical enfatiza as condições em que os eleitores penalizam os governantes pelo fraco desempenho.

Os trabalhos de Powell & Vanberg (2000) e de Huber & Powell (1994) executam uma análise empírica de aspectos teóricos presentes no trabalho de Powell (2004b). Estes aspectos dizem respeito ao impacto das leis eleitorais sobre o resultado eleitoral, ampliando ou reduzindo a desproporcionalidade, e à questão da congruência entre eleitores e governantes. É executada para ambos os aspectos uma comparação das características presentes em cada um dos arranjos institucionais possíveis, seja de característica consensual ou majoritária, para utilizar a terminologia de Lijphart (2003).

A pesquisa realizada por Powell & Vanberg (2000) leva em consideração o *effective threshold* para mensurar o grau de desproporcionalidade que cada um dos modelos de democracia gera. A pesquisa apontou que as regras eleitorais presentes no sistema majoritário geram um maior grau de desproporcionalidade. Este resultado é corroborado na pesquisa desenvolvida por Nicolau (2004, p.81).

O artigo de Huber & Powell (1994) foca sobre aspectos mais subjetivos da relação representante-representado, buscando compreender quais variáveis possuem maior impacto sobre o nível de congruência entre o governo e o cidadão. Os autores executam uma análise paralela para os modelos consensual e majoritário, com vistas a identificar qual modelo produz maior nível de congruência.

Os dois modelos são pensados para atingir objetivos distintos. O majoritário fornece um grau mais elevado de *accountability* vertical, por ficar claro para o eleitor o partido que está governando, além de ter como característica a centralidade do poder, com governos fortes de um único partido ou uma aliança pré-eleitoral de poucos partidos, fazendo com que a oposição possua pouca influência sobre as decisões tomadas pelo governo. Já o modelo consensual é caracterizado pela partilha do poder por grandes coalizões pós-eleitorais, pela representação do número máximo possível de pessoas e outras características já citadas anteriormente.

Devido à dificuldade de se identificar as preferências dos eleitores em função de seu caráter multidimensional, os autores optaram por adotar uma simplificação por meio da escala esquerda-direita, classificando os governos dos países selecionados, utilizando uma série de informações a

partir das características de cada um dos modelos. Os resultados obtidos no trabalho indicam que o modelo proporcional e os modelos mistos (aqueles modelos em que existem características de ambos os modelos) se distanciam mais da mediana dos eleitores do que os modelos consensuais. As características deste último, como a influência da oposição e a incerteza quanto à composição do governo, foram determinantes para uma maior congruência entre o eleitor e o governante.

4. Delegados ou tutores

Existe toda uma discussão sobre as formas de representação política e sobre os mecanismos institucionais que permeiam este instrumento democrático. Foram tratadas até aqui as questões concernentes à natureza da democracia e ao advento da representação política, as várias formas que esta representação política pode manifestar, e os mecanismos institucionais de ajuste e melhoria do desempenho das democracias. Entretanto, ainda não foi analisado com profundidade a natureza do comportamento dos representantes, se estes devem portar-se como tutores, como defendia Burke, em que passada a eleição o representante não deve satisfação aos seus eleitores, mas sim à nação como um todo; ou devem portar-se como delegados, sendo instrumentos fieis da vontade dos representados. Estas questões estão intimamente ligadas à qualidade democrática.

Embora Przeworski, Manin e Stokes. (1999) tenham elencado quatro razões que garantiriam que os cidadãos seriam representados pelo governo, é necessário especificar que os interesses, muitas vezes, encontram-se em conflito. Portanto, um governo pode representar um interesse individual desde que o interesse comum não seja mais que sua soma.

A representação democrática está associada à expectativa dos eleitores de que aquele representante no qual votaram agirá com vistas a lhes conseguir benefícios que melhorem sua qualidade de vida. O funcionamento da democracia é, por definição, clientelista. Os representantes existem para atender a demandas de clientelas, sejam demandas mais localizadas e com prejuízos a terceiros, sejam demandas que melhorem a vida dos cidadãos sem infringir malefício a ninguém. Entretanto, o que fazer para que o representante de fato represente? Manin, Przeworski e Stokes (2006) conceituam duas concepções de representação política: a representação por mandato e a representação por prestação de contas ou *accountability*.

Os autores argumentam que a representação por mandato ocorre quando “os partidos verdadeiramente informarem os eleitores sobre suas intenções e se a realização dessas intenções é o melhor para os eleitores sobre as circunstâncias dadas” (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES,. 2006, p. 107). Neste sentido, na representação por mandato os eleitores escolhem aquele programa que julgam melhor e os representantes efetivamente cumprem as promessas de campanha. Entretanto, existem diversos fatores necessários para que esta visão ocorra, tais como: coincidência dos

interesses entre representantes e cidadãos, desejo de reeleição dos políticos e interesse dos políticos de que suas promessas tenham credibilidade futura.

Com relação à concepção de representação por prestação de contas, os eleitores utilizam o voto como forma de punir ou premiar o governo de acordo com seu desempenho, e o representante escolhe aquelas políticas que ampliam as suas possibilidades de reeleição. Esta concepção foca sobre a avaliação que o cidadão fará do representante a partir de seu desempenho.

Stokes (1999) explora a existência de casos na América Latina em que os políticos se apresentavam durante a campanha com uma base de propostas e tão logo assumiam abandonavam esta base, implementando medidas opostas às prometidas. O artigo vai ao encontro da concepção de O'Donnell, que acreditava que este desvio da plataforma política significa uma ruptura na representação e que este modelo não seria mais um modelo de democracia representativa, mas sim, um modelo de democracia delegativa, uma tipologia inferior de democracia. Stokes, ao contrário, argumenta que se trata apenas de outra forma de avaliação da democracia, uma *accountability ex post*.

A pesquisa abrange 15 países e conta com 45 eleições, em que buscará identificar os casos de *policy switch* ou desvio de plataforma, e o que motiva estes desvios. A autora levanta algumas hipóteses de que os políticos dissimulam por acreditar que os eleitores subestimam políticas de eficácia e superestimam políticas de bem-estar. Eles acreditam que devem dissimular para ganhar a primeira eleição e, uma vez no poder, a mudança para políticas de eficiência será positiva para os eleitores e melhorará as perspectivas de seu partido ganhar na próxima eleição. Estas alterações de plataforma política estão associadas a situações de insegurança do eleitor sobre o impacto das políticas e seus resultados. Os eleitores teriam preferência por políticas de bem-estar social por conhecerem seus resultados e seriam contrários a políticas liberalizantes simplesmente por não conhecerem suas vantagens ou estarem duvidosos quanto a sua eficácia.

Desta forma, tudo permanecendo constante, a economia comportar-se-á melhor em situações de *policy switches* do que em políticas consistentes, uma vez que o abandono da plataforma eleitoral estaria ligada à melhor capacidade técnica do representante para tomar as decisões necessárias. Algumas hipóteses levantadas pela autora seriam que as mudanças na plataforma política estariam associadas com o jogo democrático e com o processo de coalisão pós-eleitoral e com as disputas eleitorais acirradas (STOKES, 1999).

Não é isto que se observa, entretanto. As entrevistas e os dados reunidos por Stokes (1999) demonstram que os motivos destas mudanças não estão associados com as hipóteses elencadas no parágrafo anterior. Os políticos se transvestiam de grifes ideológicas apenas para conquistar votos, tendo de forma bastante clara a noção de que aquele programa eleitoral servirá apenas para ganhar as eleições e agradar aos cidadãos, mas que, tão logo vençam as eleições, os políticos

implementarão políticas opostas àquelas prometidas em campanha. Uma das justificativas é que os políticos possuem uma convicção de qual é a melhor política a ser implementada. Já os cidadãos possuem apenas preferências multidimensionais que podem sofrer alteração a partir da experimentação.

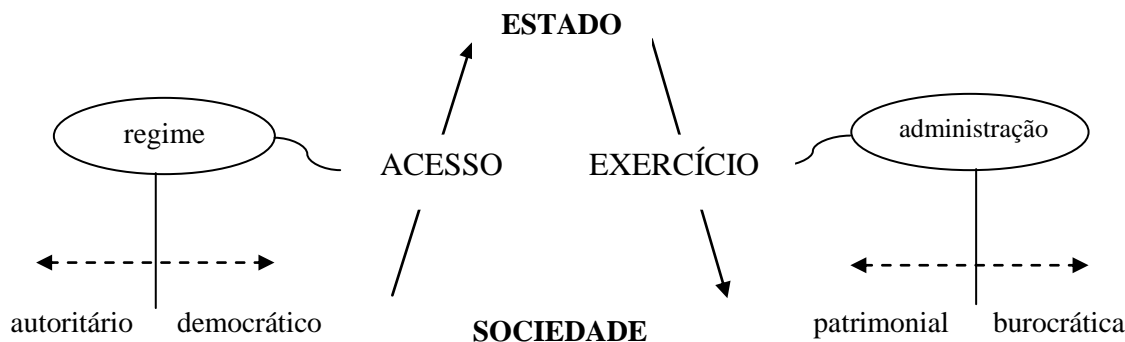
A autora chega à conclusão de que o abandono das promessas de campanha por si só não constitui uma violação da representação, mas que isto indica certa cautela quanto à qualidade destas democracias, uma vez que o problema reside na insistência dos políticos em fornecer falsas justificativas para ações impopulares, agindo de forma dissimulada antes e depois das eleições. Com isso, os eleitores não conseguem saber quando um governo está abandonando o programa de governo e adotando medidas impopulares por um bom motivo ou maus motivos. Por fim, a autora não identifica inconsistências advindas de fragilidade partidária ou governos de coalizão.

Luna e Zechmeister (2005) abordam a questão da qualidade das democracias na América Latina a partir da forma como seus sistemas partidários estão estruturados. O autor executa uma série de correlações, buscando identificar quais indicadores possuem maior correlação (e qual o sentido desta correlação) com a questão da congruência entre cidadãos e representantes. Suas conclusões correlacionam o fato de que, quanto maior for o nível de representação de um determinado país, melhores serão suas condições de qualidade de vida e seu nível de institucionalização.

Mazzuca (2010) explora a terceira geração de democratização na América Latina, argumentando que a primeira geração consistiu na transição do autoritarismo para a democracia; a segunda geração, na consolidação democrática; e a terceira geração aborda a qualidade da democracia.

A principal contribuição do autor está na forma de tratar a questão da qualidade da democracia, fazendo uma distinção entre a forma de acesso ao poder e o exercício do poder no Estado contemporâneo. Uma vez feita esta distinção, percebe-se que os Estados Latino-Americanos fizeram a transição de regime, do autoritarismo para a democracia, mas que seus problemas de qualidade democrática emanam da forma de administração, que em boa parte dos casos, ainda não fez a transição do patrimonialismo para a burocratização. A Figura 2 expõe o modelo proposto por Mazzuca de forma bastante didática:

Figura 2 – Modelo “acesso – intervenção”



Fonte: Elaboração dos autores a partir de Mazzuca (2010).

As conclusões de Mazzuca (2010) indicam que o problema de alguns Estados na América Latina não é uma questão de forma de acesso da democracia, uma vez que este mecanismo democrático está solucionado, mas sim de pouca burocratização, fraca capacidade de intervenção estatal, ou baixa qualidade desta intervenção. Identificar isto é fundamental para corrigir e fortalecer a qualidade da democracia nestes países.

Conclusão

Neste artigo, buscou-se delinear alguns argumentos essenciais à discussão da qualidade da democracia ancorados no potencial conceitual de representação. Para tanto, recorreu-se a duas principais questões: *i*) como o desenho institucional afeta a qualidade da representação, e *ii*) se existe congruência entre as preferências dos cidadãos e o *policy-making*. Foi possível observar que ambas as questões apresentam achados teóricos e empíricos importantes que dizem respeito à qualidade da democracia, haja vista que o seu desempenho está associado tanto às regras institucionais, quanto à distribuição de preferências.

No tocante à primeira questão, notou-se que diferentes arranjos institucionais pressupõem níveis de representação distintos. Em sistemas políticos baseados no modelo majoritário em função da concentração do poder no governo unipartidário com maioria absoluta de cadeiras no Legislativo, seriam as precondições para assegurar ao eleitor clareza e controle sobre as políticas implementadas pelo governo ao longo do processo político. Se, por um lado, os cidadãos conseguiriam exercer um controle sobre o desempenho do representante em correspondência com as suas preferências, buscando puni-lo ou recompensá-lo durante o processo eleitoral (nas urnas) por meio do voto retrospectivo. Por outro, na distribuição de cadeiras no Legislativo (padrão de representação) que é afetado pela votação de maioria simples, notadamente verifica-se um percentual considerável de eleitores e partidos pequenos que ficam sub-representados, ou em alguns casos, inexistente algum tipo de correspondência representativa, gerando assim sérias distorções na qualidade da representação.

Em seu turno, nos sistemas políticos ancorados no modelo proporcional, os pressupostos básicos condizem em assegurar e em ampliar a participação e a representação dos distintos segmentos sociais, buscando minimizar os efeitos distorcidos gerados pela sub-representação e até mesmo a própria inexistência de representação. Assim, por um lado permitiria “voz e vez” às minorias; por outro, como este arranjo institucional não parte do princípio da responsabilização em que, em função da dispersão do poder no governo pluripartidário, dificilmente um único partido terá a maioria das cadeiras, essa fragmentação parlamentar pode gerar uma desconexão entre representante e representado. Nesse sentido, o tipo de governo que surge é marcadamente de coalizão pós-eleitoral, reduzindo a capacidade de o eleitor identificar os representantes que formam o governo, assim como responsabilizar a sua atuação, baseando-se na punição, caso seja avaliado como um mau representante (governo) ou recompensa, caso seja entendido como um bom representante (governo). Dito isso, ambas as regras institucionais (majoritário e proporcional) são essenciais para se compreender como o desenho institucional afeta a qualidade da representação nas poliarquias contemporâneas.

Quanto à segunda questão, é importante enfatizar que as implicações efetivas decorrentes dos achados da congruência são vistas como um dos grandes esforços analíticos, devido às insuficiências normativas em defini-la. Contudo, trata-se de uma agenda de pesquisa em política comparada de amplo escopo analítico e, notadamente, de demasiado interesse dos pesquisadores da escolha social.

Referências

- ARROW, Kenneth J. (1951). **Social Choice and Individual Values**. New Haven: Yale University Press.
- BURKE, Edmund (1942). **Textos políticos**. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1982). **Reflexões sobre a Revolução em França [1790]**. Brasília: Ed. UnB.
- COHEN, Joshua (atribuído). (SD). “Political Representation”. In ZALTA, Edward N.; NODELMAN, Uri; ALLEN, Colin (eds.) **Stanford Encyclopedia of Philosophy**. Stanford: Stanford University
- DAHL, Robert A. (2001). **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- _____. (2005) **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- DUVERGER, Maurice (1987). **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.
- FINLEY, Moses (1988). **Democracia – Antiga e Moderna**. Rio de Janeiro: Graal.
- GAMA NETO, Ricardo Borges (2011). Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Rev. Sociol. Polit.** [online], 19 (38): 27-42.

- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John (1984). **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília (Coleção Pensamento Político).
- HOBBS, Thomas (2006). **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Editora Martin Claret.
- HUBER, John; POWELL, Bingham (1994). Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy. **World Politics**, 46 (3): 291-326
- LAFER, Celso (1991). **Ensaio liberais**. São Paulo: Editora Siciliano.
- LIJPHART, Arend (2003). **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LIMONGI, Fernando Papaterra (2006). O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In WEFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política**. Vol. 1. São Paulo: Ática, 243-87.
- LUNA, Juan Pablo ZECHMEISTER, Elizabeth J. (2005). Political Representation in Latin America. **Comparative Political Studies**, 38 (4): 388-416.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. (2006). Eleições e representação. **Lua Nova**, 67: 105-38.
- MAZZUCA, Sebastián (2010). Access to power versus exercise of power: reconceptualizing the quality of democracy in Latin America, **Studies in Comparative International Development**, 45: 334-57.
- MELO, Marcus André (2007). O Viés Majoritário na Política Comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 22 (63): 11-29.
- MILLER, Warren E; STOKES, Donald E. (1963). Constituency Influence in Congress. **American Political Science Review**, 57: 45-56.
- MOSSÉ, Claude (1979). **Atenas: A história de uma democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- NAY, Olivier (2007). **História das idéias políticas**. Petrópolis, RJ: Vozes.
- NICOLAU, Jairo (2004). **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- PITKIN, Hanna Fenichel. (1967). **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California.
- _____. (2006). Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova**, 67: 15-47.
- POWELL, Bingham, Jr. ; VANBERG, George S. (2000). Election Laws, Disproportionality and Median Correspondence: Implications for Two Visions of Democracy. **British Journal of Political Science**, 30 (3): 383-411.
- POWELL, G. Bingham (2004a). The chain of responsiveness. **Journal of Democracy**, 15 (4): 91-105.
- _____. (2004b). Political Representation in Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**.

PRZEWORSKI, Adam; MANIN, Bernard; STOKES, Susan C., Eds. (1999). **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press.

ROUSSEAU, Jean Jacques (1987). Do Contrato Social. *In ROUSSEAU Volume I*. São Paulo: Nova Cultural, Coleção Os Pensadores, 15-45.

STOKES, Susan (1999). What do policy switches tell us about democracy?. *In PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. & MANIN, Bernard (Eds). Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 98-130.