

Voto, (des)informação e democracia: déficit de *accountability* e baixa *responsividade* no município do Recife

Manoel Leonardo Santos (UFPE)

Resumo: A preocupação com o entendimento, por parte do eleitor, de qual o verdadeiro papel das instituições e dos agentes políticos é antiga. A idéia principal é que a assimetria de informação influi decisivamente nos resultados políticos e, por conseqüência, afeta a qualidade da democracia (Dahl, 1956; 1972; Manin, Przeworski e Stokes, 1999; Urbinati, 2005). Não são incomuns estudos de opinião pública que buscam elucidar esse problema. Por outro lado, pesquisas que procuram esclarecer o grau de confiança nas instituições políticas completam o quadro analítico sobre a percepção do sistema político por parte do eleitor. Este *paper* procura somar esforços nesse sentido. O problema central aqui é *averiguar em que medida o eleitor está realmente esclarecido sobre o sistema político e suas instituições e quais as implicações disto para a qualidade da democracia representativa*. Para tanto, o estudo procurou esclarecer a percepção do eleitor sobre o papel do vereador e do legislativo municipal (Câmara Municipal), tanto no período eleitoral quanto no período entre eleições. Trata-se de um estudo quantitativo, desenvolvido a partir dos dados do Barômetro Pernambuco (6ª Rodada), *survey* de opinião pública realizado pelo IPESPE (Instituto de Pesquisa Política, Social e Econômica) na cidade do Recife. O *survey* foi realizado no período pré-eleitoral (julho de 2008) com uma amostra de 1.000 questionários, todos no município do Recife. O artigo conclui que a assimetria de informação por parte do eleitor recifense é altíssima, que isto acentua o déficit de *accountability* e de *responsividade* do sistema político local e, por fim, discute as possíveis implicações normativas desse fenômeno para a democracia.

Palavras-chave: *Accountability*; *Responsiveness*; Eleições 2008; Recife; Assimetria de informação.

Introdução

A preocupação com as condições necessárias ao surgimento e à estabilidade de regimes democráticos é uma questão central na teoria contemporânea da democracia. Dahl (1956; 1972; 1998) foi, seguramente, um dos autores mais influentes nesse campo. Mais recentemente, de maneira sutil e progressiva, o debate tem migrado para as questões relativas à qualidade da democracia. Ou, em outras palavras, para os estudos que se preocupam mais

efetivamente com o desenho institucional, seus resultados e suas implicações. Este estudo procura combinar essas duas grandes preocupações, associando questões relativas às condições da democracia e as implicações institucionais do seu efetivo exercício.

No que diz respeito às condições necessárias à democracia, procuramos investigar, a partir de dados empíricos, em que medida a assimetria de informação do eleitorado de Recife se configura como uma violação de algumas das condições institucionais sugeridas por Dahl como essenciais à poliarquia.

Em suma, em que medida a assimetria informacional do eleitor, aqui expressa pelo grau de conhecimento que ele tem sobre o papel do legislativo municipal e de seus representantes, interfere nos dois eixos explicativos sugeridos por Dahl como essenciais à democracia: a inclusão e a contestação. Em suma, a questão que esse artigo procura atacar é *em que medida o eleitor está realmente esclarecido sobre o sistema político e quais as implicações disso para a qualidade da democracia representativa*. Em caráter complementar, o estudo avalia, ainda que embrionariamente, as implicações normativas desses problemas para a teoria contemporânea da democracia.

Assimetria de informação no Recife

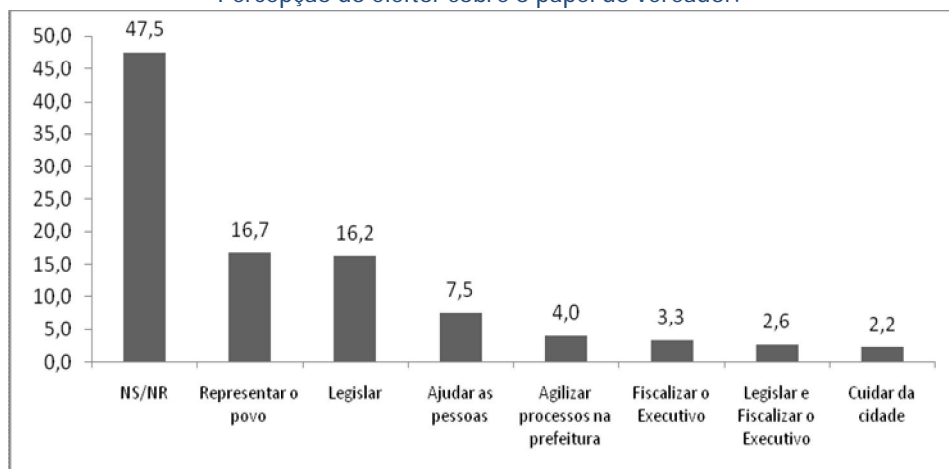
Em geral se sustenta que a eleições são as instituições centrais para promover o controle dos eleitores sobre seus representados em uma democracia. Entretanto, Manin, Przeworski e Stokes (1999) apontam para as limitações da eleição como mecanismo de promoção da *accountability* vertical¹. Para eles, as instituições eleitorais têm sido questionadas, e vêm

¹ A questão central que envolve o conceito de *accountability* é precisamente como regular e reduzir a brecha entre representantes e representados, preservando sempre a distância entre autoridades políticas e cidadania, que caracteriza as relações de representação. O termo *accountability* em geral não se traduz. Seu significado é amplo, mas pode ser simplificado na idéia de que um sistema político é *accountable* quando oferece aos eleitores a capacidade de exigir que os representantes políticos expliquem o que fazem e que sejam responsabilizados (punidos ou recompensados) legal e politicamente pelo que fazem. Ou seja, representantes devem render contas aos seus eleitores que, através desta prestação de contas, exercem controle sobre eles. O termo *accountability vertical* vem da metáfora espacial sugerida por O'donnell, que divide *accountability* em vertical (eleições) e horizontal (mecanismos de *checks and balances*). Para uma discussão ampla sobre as diferentes formas de *accountability*, seus limites e suas possibilidades analíticas ver: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ,

sendo consideradas ineficazes como mecanismo de *accountability* por três limitações: (i) é uma oportunidade única de castigar ou recompensar múltiplas decisões do representante; (ii) o voto é uma ação estratégica descentralizada, como não pode ser coordenado, não pode também ser considerado como um resultado prospectivo ou retrospectivo; e (iii) o *déficit de informação* do cidadão médio atrapalha sua capacidade de avaliar adequadamente o desempenho dos representantes e do governo. Trabalhem aqui com relação a este último aspecto.

Os dados do Barômetro Pernambuco 6ª rodada mostram que o grau de informação do eleitor sobre o papel do vereador no nosso sistema político é realmente muito baixo. Apenas 2,6% dos eleitores sabem exatamente sua função, que é legislar e fiscalizar os atos do executivo. Se somarmos as respostas espontâneas corretas (legislar e fiscalizar) e as aproximadamente corretas (legislar e fiscalizar, separadamente) apenas 22,1% dos eleitores mostraram ter conhecimento sobre qual é realmente a função a ser desempenhada pelo membro o legislativo municipal. Como era de se esperar, o eleitor é, regra geral, muito mal informado.

Gráfico 1
Percepção do eleitor sobre o papel do vereador.



Fonte: IPESPE/2008

Outro dado importante é com relação à avaliação da Câmara de Vereadores por parte dos eleitores (tabela 1). Como não poderia deixar de ser, ela é bastante negativa. Somando as respostas péssima e ruim temos 23,3%, e

Catalina. *Controlando la Política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2002.

somando boa e ótima, temos apenas 12,3%. Estamos interpretando esse dado como resultado da visão equivocada do eleitor sobre o verdadeiro papel institucional a ser desempenhado pela Câmara Municipal. Essa desinformação deriva da relação de representação distorcida (como veremos adiante), entre representantes e representados. O vereador se compromete com o eleitor naquilo que não é de sua competência realizar, o que acaba gerando uma demanda equivocada sobre a câmara municipal. Essa demanda, por sua vez, faz com que a Câmara e seus membros sejam cobrados por aquilo que não está entre suas atribuições constitucionais realizar.

Tabela 1
Avaliação da Câmara de Vereadores

| | Frequência | % | % acumulado |
|--------------------------|-------------------|----------|----------------------|
| Péssima | 139 | 13.9 | 23,3 |
| Ruim | 94 | 9.4 | |
| Regular | 423 | 42.3 | 65.6 |
| Boa | 100 | 10.0 | 12,8 |
| Ótima | 28 | 2.8 | |
| Não sabe / Não respondeu | 216 | 21.6 | 100.0 |
| Saldo | 1000 | | Saldo = -10,5 |

Fonte: IPESPE/2008

Por outro lado, se olharmos os dados da tabela 2, ela nos mostra que o eleitor tem uma idéia equivocada do papel institucional da câmara, tal como tem do papel a ser desempenhado pelo vereador. Apenas 34,7% sabem que o Poder Legislativo é constitucionalmente independente do Executivo. Somadas as outras alternativas (*é um poder independente e não sabe/não respondeu*), temos 65,3% dos respondentes, que não têm a exata clareza desta questão. O que se vê é que, de um modo geral, há uma grande confusão na percepção do eleitor que na nossa avaliação está julgando o Poder Legislativo não por suas funções, mas, sobretudo, por postura débil que em geral tem frente ao Executivo.

Tabela 2
Percepção do eleitor sobre a independência do Poder Legislativo

| | Frequência | % | % acumulado |
|--|--------------|------------|-------------|
| A Câmara de vereadores é subordinada ao prefeito | 373 | 37.3 | 37.3 |
| O legislativo é um poder distinto da Prefeitura | 347 | 34.7 | 72.0 |
| Não sabe / Não respondeu | 280 | 28.0 | 100.0 |
| Total | 1.000 | 100 | |

Fonte: IPESPE/2008

Esse fato é obviamente esperado, pois o que vemos, na verdade, é uma preponderância do executivo sobre o legislativo. Em primeiro lugar porque é o executivo que se projeta efetivamente como realizador. Chegando mais perto do cidadão e influenciando diretamente na sua vida. Em segundo lugar, na sua relação com o legislativo, o executivo tem bastante sucesso uma vez que tem ativos políticos suficientes para induzir a “cooperação” da maioria dos vereadores. Essa “cooperação” é decisiva tanto para aprovar sua agenda legislativa, quanto no arrefecimento da função fiscalizadora que a Câmara poderia e deveria exercer sobre o executivo.

Entretanto, ainda que seja esperada essa “leitura” por parte da opinião pública, ela não torna a resposta menos preocupante. A separação de poderes é um conceito elementar quando se fala em democracia, sobretudo se falamos de presidencialismo. Nesse sentido, não nos resta dúvida que a não identificação desta questão por parte do eleitor mostra uma opinião pública altamente desinformada.

Toda essa desinformação gera efeitos muito negativos, mas talvez o mais negativo de todos esses efeitos seja a profunda distorção na relação entre representantes e representados. Uma relação marcada muito mais pelo clientelismo que pela relação de *accountability*, esta última, normativamente tão desejada nas democracias contemporâneas.

Para que tenhamos idéia do que isto significa para a qualidade da democracia, as distorções na relação de representação política e os limites ao desenvolvimento de novos modelos de representação que possam melhorar o desempenho de um sistema político são discutidos na próxima seção.

Representação política: velhos e novos modelos

Os eleitores contam com a possibilidade de punir ou recompensar seus representantes no momento da eleição. Se ele atendeu às expectativas, premiamos com a reeleição, se não, punimos retirando-o do cargo.

A proposição acima encanta pela simplicidade e coerência lógica, mas é perigosamente enganosa. Ela é, na verdade, flagrantemente incompleta. Nas democracias contemporâneas a relação política entre representantes e representados está longe de ser simples assim. Recentemente Mansbridge (2003) chamou à atenção para a limitação teórica dessa simplificação, e chama a atenção para a necessidade de observarmos outros aspectos relativos à representação política. Segundo a autora, para além deste modelo tradicional de *representação promissória*, outras formas de representação política existem e, mais que isto, devem ser estimuladas para o aperfeiçoamento da democracia. Essas outras formas de representação, segundo a autora, tornam os critérios de representação mais deliberativos que agregadores e mais plurais que singulares. O que, obviamente, parecem ser valores normativos positivos.

Sua taxonomia dos modelos de representação assenta em quatro tipos: a *representação promissória*; o *modelo antecipatório*; o *modelo auto-referente*² e, por fim, o *modelo substitutivo*. Entretanto, é importante registrar que esses critérios normativos devem ser entendidos como tipos ideais aos quais se deve almejar e não como requisitos que podem ser empiricamente encontrados em todos os sistemas políticos democráticos. Nesse sentido a legitimidade democrática deve ser entendida como um espectro, e não de uma forma dicotômica. Em suma, pode-se dizer que quanto mais modelos de representação (conforme os sugeridos pela autora) estiverem presentes, ou seja, quanto mais perto destes critérios normativos um sistema político conseguir chegar, mais perto da legitimidade democrática ele estará.

Como base nesses modelos, derivamos nossa atenção para identificar em que medida o problema da assimetria de informação se apresenta como um entrave, tanto para as formas tradicionais de ver a relação política quanto para o desenvolvimento de novas formas de representação democrática.

² Estamos denominando aqui de modelo auto-referente, aquilo que Mansbridge chama de *giroscopic model*, ou, traduzindo ao pé da letra, *modelo giroscópio*. Fizemos tal alteração porque a tradução para *modelo giroscópio* ficaria incompreensível. Como esse modelo sugerido induz à idéia de uma representação pautada pelas características próprias do representante, ou seja, em torno do seu próprio eixo, como sugere Mansbridge, julgamos o termo auto-referente mais adequado e de fácil compreensão.

Representação promissória

Segundo Mansbridge (2003), o modelo de *representação promissória* é o tipo clássico de representação, que segue o modelo tradicional do agente-representante. Na representação promissória a relação de poder entre o eleitor e o representante corre de forma linear. Assim, ao demandar uma promessa, o eleitor em T1 (época de eleição) exercita o poder (ou tenta) sobre o representante durante o T2 (mandato eleitoral) e tem a possibilidade de *accountability* no T3 (época da reeleição). Esta é a forma pela qual concebem o poder Dahl e Weber. A representação promissória funciona normativamente através da possível sanção que o representante poderá sofrer futuramente (T3) ao não ser reeleito.

Esta forma de entender a representação, apesar de nunca ter explicado por completo a representação política, tem sido a mais utilizada. As duas características mais marcantes desta forma de representação são: (i) uma concepção que reflete de forma simples e não mediada o desejo dos cidadãos, dizendo que o desejo dos cidadãos está impresso apenas no resultado eleitoral; (ii) o foco principal desta teoria está na obrigação normativa de cumprir o que foi prometido durante a autorização eleitoral. É dizer, ela concebe o poder do eleitor sobre o representante de forma “para frente” e a *accountability* é exercida através da sanção.

Os dados do Barômetro mostram que a assimetria informacional no Recife praticamente impede que uma relação de *accountability* sugerida por este modelo seja possível no nosso sistema político. Segundo esse modelo, a responsabilização se dá no tempo T3 (época da reeleição), e a tabela 3 mostra que apenas 30,3% dos eleitores foi capaz de dizer o nome do candidato no qual votou no último pleito. Nessas condições não há como esperar uma relação de *accountability*, seja de sanção seja de prêmio, entre eleitores e representantes. Crer na avaliação retrospectiva é, nesse sentido, impossível.

Tabela 3
Recall espontâneo de votos para vereador em 2004

| | Frequência | % |
|---|------------|------|
| Afirma que votou, mas não lembra o candidato. | 498 | 49.8 |
| Foi capaz de nominar o candidato no qual votou em 2004. | 303 | 30.3 |
| Não votou | 180 | 18.0 |
| NS/NR | 19 | 1.9 |
| Total | 1000 | 100 |

Fonte: IPESPE/2008

Representação antecipatória

Num segundo modelo de representação, o modelo de *representação antecipatória*, o eleitor olha para o passado do representante. A relação de poder funciona ao contrário da anteriormente descrita, ou seja, olhando para trás. Para se entender este tipo de representação será necessário um modelo de poder diferente do tradicional (de Weber) que apenas olha para frente.

Esse modelo sugere utilizar uma visão no T3 (reeleição) sobre um T2 durante o mandato. Saindo da relação de poder no T1 (eleição que autorizou) para uma que começa no T2 (durante o mandato) e termina no T3 (reeleição). As preferências que emergem durante o T2 (exercício do mandato) são levadas em consideração para a próxima eleição e não apenas aquelas que existiam no T1 (eleição). Em suma, avaliamos o mandato do representante (e não seus compromissos eleitorais) e com base no seu mandato o avaliamos.

Do ponto de vista da prática política, essa mudança implica três aspectos: (i) o espaço entre o T1 e o T3 (o mandato) é preenchido por novas relações de comunicação recíproca, muitas vezes instigada pelo próprio representante; (ii) orienta a “responsividade”³ do governo para valores e necessidades fundamentais da população e não só as preferências eleitorais, que são efêmeras. Ou seja, as preferências podem mudar e nesse sentido podemos encontrar espaço para a defesa de novos interesses e (iii) pode-se entender o eleitor como educável (ou manipulável), que deve receber explicações sobre as ações de seus representantes durante todo o tempo em que estiver no poder.

Como o eleitor no T1 é irrelevante, o representante é *accountable* para o eleitor no T3. Usando o modelo de Schumpeter do empreendedor, o representante está motivado a conseguir os votos de futuros consumidores. Assim, se o representante na *representação antecipatória* simplesmente antecipasse as preferências do eleitor no T3, e não fizesse nenhuma ação para mudar estas preferências no T2, as normas de agregação de poder para o eleitor, que funcionam no modelo promissório, não precisariam de complementação.

³ O termo original em Dahl é *responsiveness*. Nas palavras do autor: “*I assume that a key characteristic of a democracy is the continued responsiveness of the government to the preferences of citizens*” (Dahl, 1971). Não estamos certos de que traduzir este termo é o melhor caminho. Muitos autores não o traduzem. De qualquer forma fica a tentativa de deixar mais claro o conceito.

Os dados mostram que também o modelo de *representação antecipatória* dificilmente se configura (ou se configurará) como uma prática no nosso sistema político. Como o próprio modelo sugere o período entre eleições deve ser preenchido por novas formas de comunicação recíproca entre representantes e representados. Isso implica um mandato dinâmico, com uma permanente troca de informações e um intenso processo que deve envolver a boa deliberação. É claro que isto só é possível se houver uma intensa relação entre representantes e representados. Os dados mostram exatamente o contrário. Apenas 8,9% dos eleitores foram procurados por um vereador no período entre eleições.

Tabela 4
Relação entre vereador/eleitor no período entre eleições.

| | Frequência | % |
|--|-------------|--------------|
| Não foi procurado por um vereador no período entre eleições | 902 | 90.2 |
| Sim, foi procurado por um vereador no período entre eleições | 89 | 8.9 |
| Não sabe / Não respondeu | 9 | .9 |
| Total | 1000 | 100.0 |

Fonte: IPESPE/2008

Representação auto-referente

A terceira forma de representação sugerida pela autora é o modelo de *representação auto-referente*. Neste modelo, o eleitor vota no representante que ele espera que vá agir da forma com que ele irá concordar, sem incentivos externos. Os representantes agem como giroscópios, girando em torno de seu próprio eixo, mantendo a mesma direção e percepção. Como nos outros modelos novos de representação, os representantes não são *accountables* para com os eleitores no sentido tradicional. As pessoas se identificam com o candidato que: (i) tem uma política de preferências semelhante a do eleitor; (ii) apresenta um comportamento de valores morais relevantes, tais como ser honesto e de bons princípios⁴.

Nesse modelo, os eleitores influenciam nas decisões políticas não pontualmente, caso a caso, *issue a issue*, mas através de quem eles escolhem

⁴ É bom que se registre que, muito embora estas “qualidades” sejam analiticamente separáveis, elas estão profundamente relacionadas, sobretudo na interpretação do eleitor.

para representá-los. Nesse caso, os eleitores escolhem através do comportamento previsível e observado do representante. Assim os eleitores têm poder sobre o sistema, e não sobre o representante e suas decisões pontuais. Num mesmo sentido, o representante age para com o constituinte a partir de suas motivações implícitas, auto-referentes. Trata-se, portanto, de escolher o “melhor” candidato e não aquele com o qual se tenha algum “contrato” ou “compromisso” explícito e/ou pontual.

Dados empíricos sugerem que a *representação auto-referente* é o mecanismo mais importante através do qual os representantes reagem a mudanças de opinião pública. Nos Estados Unidos a presidência e o Senado são assim, já o modelo de representação para os deputados é o antecipatório. A responsabilidade dos representantes é não mentir sobre suas convicções, já que é a partir delas que eles serão selecionados. Neste modelo a *accountability* dos representantes se dá a partir de suas convicções próprias ou com o partido político com o qual eles se identificam.

Este tipo de representação difere do modelo de “curador” de Burke, onde ele visualizou o representante como alguém preocupado com os interesses de toda a nação, e não simplesmente as preferências e desejos do seu distrito. Na *representação auto-referente* o eleitor pode identificar-se com o representante apenas por um interesse em específico, como por exemplo menos impostos. Já o tipo apresentado por Burke é menos inclusivo que o da *representação auto-referente*.

A semelhança entre estes dois modelos é que, uma vez decidido o que o representante quer, por motivos internos, ele deverá seguir o rumo mais parecido com aquele que o seu eleitor quer e espera que o representante e o partido sigam. Assim, os critérios normativos para uma boa *representação auto-referente* são: (i) boas deliberações sistêmicas na época da eleição e (ii) facilidade de manter ou retirar o representante escolhido no sistema. A *representação auto-referente* muda o eixo da *accountability* da forma tradicional para uma baseada na qualidade das informações e deliberações na eleição autorizante.

A “identificação” do eleitor com o seu representante no processo eleitoral, ou seja, na eleição autorizante exige uma relação de boa informação do eleitor sobre o candidato. O que não acontece, como se vê nos dados acima relacionados. Uma simples olhada no gráfico 1 mostra que o eleitor não sabe quais as funções do vereador e, portanto, não está apto a julgá-lo pelas suas posições políticas frente às questões mais relevantes. Mais grave ainda, o eleitor não sabe nem em quem votou, muito menos o que ele fez ou está dizendo que vai fazer. O que vemos, na verdade, é que no momento eleitoral o discurso e as promessas de campanha pouco importam. As práticas eleitorais estão muito mais voltadas para o atendimento de necessidades imediatas dos

eleitores do que propriamente um acordo, digamos, “programático” em torno de questões políticas e administrativamente relevantes para o município.

Representação substitutiva

Por fim, Mansbridge nos apresenta o modelo de *representação substitutiva*. Este tipo de representação é aquela feita por um candidato para com pessoas com as quais ele não tem relação eleitoral: um representante de um outro distrito, por exemplo. Burke chama este tipo de representação virtual.

Atualmente indivíduos de grupos de pressão muitas vezes utilizam-se de um representante substituto para fazer avançar seus interesses substantivos. Isso pode acontecer porque ele, muitas vezes, não tem compromissos anteriores com nenhum candidato eleito. Assim, esse tipo de representação tanto no âmbito do estado quanto da nação tem um papel importante para aqueles cidadãos cujo candidato perdeu a eleição. Nos Estados Unidos, por exemplo, como todos os distritos eleitorais são do tipo “*first past the post*” ou “*winner take all*”, muitas pessoas ficam sem representante devido à má distribuição geográfica dos eleitores em relação aos candidatos. Os eleitores que são minoria no distrito “A” tem seu representante substituto no distrito “B”, onde ele é maioria.

Quando não existe afluência de dinheiro (para a campanha política) o representante não tem relação de *accountability* nenhuma com o seu “eleitor substituto” (forma pura), também não existindo qualquer relação de poder entre o constituinte e o substituto. Portanto, para que esse tipo de representação se configure, é preciso uma relação com um amplo processo deliberativo entre representantes e representados. Sobretudo no período entre eleições. Infelizmente, a tabela 5 mostra um dado que sugere claramente que no período entre eleições praticamente não há relação e contato entre eleitores e representantes. Isso, obviamente, nos desautoriza a apostar alguma esperança na constituição de uma relação de representação por substituição. Parece justo acreditar que uma relação desse tipo implicaria um contato permanente e um compromisso em longo prazo por parte dos eleitores no sentido de “convencer” um representante que não tem, pelo menos até agora, nenhuma relação eleitoral com ele. Isso pressupõe compromissos futuros que, no nosso ponto de vista, só se configuram com uma relação entre os eleitores e seus representantes. Os dados mostram, claramente, que isso não existe hoje.

Tabela 5
Relação entre eleitor/vereador no período entre eleições

| | Frequência | % |
|--|-------------------|--------------|
| Nunca foi procurar um vereador depois das eleições | 895 | 89,5 |
| Foi procurar um vereador depois das eleições | 100 | 10,0 |
| Não sabe / Não respondeu | 5 | ,5 |
| Total | 1000 | 100,0 |

Fonte: IPESPE/2008

Num mesmo sentido, corroborando o fato, os dados da tabela 6 mostram que a intensidade das relações entre eleitores e representantes está muito longe do esperado. Mais que isto, está longe daquilo que seria um mínimo necessário para que se firmasse algum tipo de compromisso programático entre as partes envolvidas.

Tabela 6
Intensidade da relação entre eleitor/vereador no período entre eleições

| | Frequência | % |
|---------------------------------|-------------------|------------|
| Foi procurar apenas uma vez | 26 | 25,7 |
| Foi procurar duas vezes | 32 | 31,7 |
| Foi procurar três vezes | 14 | 13,9 |
| Foi procurar mais de três vezes | 27 | 26,7 |
| Não sabe / Não respondeu | 2 | 2,0 |
| Total* | 101 | 100 |

* n= 101 é o total apenas dos eleitores que foram procurar um vereador

Fonte: IPESPE/2008

De um modo geral, as relações entre representantes e representados estão, conforme os dados empíricos, muito abaixo do esperado. Muito abaixo do mínimo necessário para gerar novas, mais eficientes e múltiplas formas de representação. O que seria, obviamente, desejável. Em suma, é difícil acreditar em relações políticas virtuosas num contexto como esse. O déficit de *accountability* é altíssimo.

Assimetria de informação e baixa responsabilização

Outro aspecto a averiguar, para além do déficit de *accountability* provocado pela assimetria de informação, é o impacto desta assimetria na *responsividade* dos governos. Para Dahl, um governo *responsivo* (democrático) deve oferecer três condições para os seus cidadãos: (i) o cidadão deve poder formular suas preferências; (ii) deve ter os canais necessários para expressar essas preferências a seus concidadãos e ao governo, através da ação individual ou coletiva e (iii) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, sem discriminação referente ao conteúdo ou à fonte desta preferência.

Na verdade, do ponto de vista teórico, esses dois conceitos se completam, pois enquanto no conceito de *accountability* estamos preocupados, essencialmente, com os mecanismos para controlar os representantes, quando falamos de *responsividade* falamos da possibilidade dos governos responderem, com políticas públicas, às demandas de certos grupos. Em outras palavras, por verificar se as ações do governo estão consistentes com as preferências dos eleitores.

Os dois conceitos são, portanto, duas faces de uma mesma moeda e, como era de se esperar, o déficit que se encontra nas relações de *accountability* também se verifica na baixa *responsividade*.

O papel do legislativo municipal no processo decisório

Se estamos falando de responsividade, de início, uma primeira questão que se coloca é: *em que medida é possível, através do legislativo, influir no processo decisório?* Esta é uma questão fundamental porque se esperamos que governos levem em consideração as preferências dos eleitores na elaboração e implementação de políticas públicas (ou ação governamental, se preferir) e, ao mesmo tempo, se estamos falando da relação entre eleitores e representantes, a capacidade do legislativo de influir no processo decisório será determinante.

Três pontos aqui merecem considerações especiais. O primeiro é que caso o legislativo se alinhe com as preferências do eleitor no que diz respeito às demandas por políticas públicas, ele precisa dispor de mecanismos formais que possam levar adiante essa demanda política. É perguntar: *de fato, no nosso desenho institucional, o legislativo efetivamente conta com essas prerrogativas?* O segundo ponto, e não menos importante, é que para que um

governo seja responsivo, pelo menos por essa via, o legislativo tem que ser demandado pelo eleitor. Faz sentido, então, apostar que *a responsividade vai depender diretamente da qualidade da demanda*. É dizer, do nível de informação que a demanda agrega, ou, em última análise, até mesmo de sua viabilidade constitucional, legal, orçamentária, etc... Por fim, em terceiro lugar, o legislativo precisará levar em consideração em que medida a demanda do eleitor se alinha (ou se distancia) das preferências do executivo. Isso porque o executivo, em geral, dispõe dos ativos políticos suficientes para construir uma maioria no legislativo. Assim, a questão que se apresenta é: *em que medida é possível, pela via do legislativo, compatibilizar as preferências do executivo com os interesses dos eleitores?*

O desenho institucional (ou, qual o poder do legislativo)

Quanto à primeira questão, ou seja, se *de fato no nosso desenho institucional o legislativo efetivamente conta com as prerrogativas para influir no processo decisório?* a resposta é sim. Legalmente⁵ existem vários mecanismos à disposição do legislativo para interferir no processo decisório. Entre as possibilidades estão a sua capacidade de propor políticas através da legislação⁶. Do ponto de vista orçamentário, ele pode incluir programas no PPA, alterar o orçamento através da LOA e alterar a seu favor as regras do jogo orçamentário através da LDO. Esse instrumento de controle orçamentário é, em geral, desprezado pela maioria das casas legislativas, mas é inquestionável que se trata de um instrumento altamente relevante no processo decisório.

No que diz respeito à sua capacidade de veto, o legislativo pode facilmente se beneficiar como *veto player*. A Câmara pode vetar alterações sugeridas pelo executivo alterando o conteúdo de suas proposições ou, através do decreto legislativo, suspendendo normas editadas pelo executivo que por ventura exorbitem sua capacidade normativa. Isto quer dizer, por exemplo, que caso um decreto governamental que regulamente uma determinada política venha a avançar sobre as prerrogativas do legislativo, os vereadores

⁵ Não se trata aqui de analisar especificamente a legislação do Recife, em especial a Lei Orgânica e o Regimento Interno. Nossa análise aqui se concentra nas prerrogativas gerais atribuídas ao legislativo por comando Constitucional. Portanto, pedimos licença para trabalhar, nesse contexto, com uma análise superficial das atribuições do legislativo e de suas conseqüências na relação com o executivo.

⁶ É claro que esta é uma capacidade bastante limitada em virtude da norma constitucional que não permite que proposições do legislativo gerem gastos para além dos previstas pela lei orçamentária. Mas mesmo assim, o legislativo tem relevantes poderes para alterar o *status quo* de determinadas políticas públicas

contam com esse importante instrumento de controle.

Já no que diz respeito ao seu poder de fiscalização, o legislativo tem a prerrogativa de acompanhar a execução orçamentária, fiscalizar os atos do executivo através do pedido de informação e da convocação de secretários e do prefeito e, em última instância, de investigar os atos administrativos do executivo através das CPIs, com poderes próprios do judiciário. Em último caso o legislativo tem a prerrogativa de, através do *impeachment*, caçar o mandato do prefeito, caso este cometa crime de responsabilidade.

Desafortunadamente, a despeito desse amplo repertório de possibilidades, a ação dos vereadores e a demanda política apresentada pelo eleitor aos seus representantes é de péssima qualidade. Em regra, nem um nem outro explora positivamente estas possibilidades. Uma simples olhada nos dados nos autoriza a chegar a esta constatação.

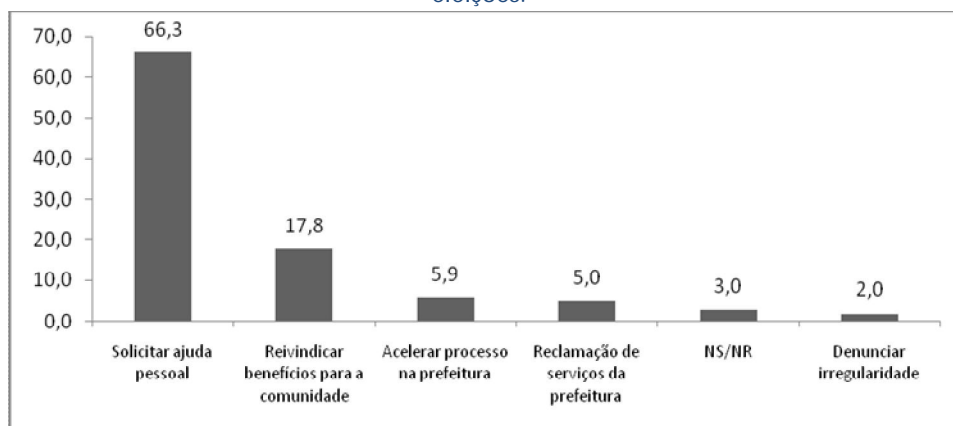
A qualidade da demanda (ou, o que demandam os eleitores?)

Infelizmente a demanda apresentada pelo eleitor ao seu representante é de péssima qualidade. Em geral os eleitores procuram o vereador pelos motivos menos adequados. Essa relação parece estar fortemente marcada por interesses particulares e privados, sugerindo uma relação muito mais de clientela do que de representação política. O gráfico 2 mostra que 66,3% dos eleitores procuraram o vereador para pedir uma ajuda pessoal (dinheiro, emprego, bolsa de estudos, etc...). Somados a estes, 5,9% foram procurar o vereador para acelerar algum processo na prefeitura. Apenas 17,8% foram solicitar alguma reivindicação de caráter coletivo e 5% foram fazer alguma reclamação de algum serviço prestado pela prefeitura (escolas, postos de saúde, etc...) e apenas 2% foi procurar um vereador para denunciar alguma irregularidade da prefeitura. Completando o quadro absurdo, vale registrar que estava entre o rol de respostas a alternativa "propor alguma sugestão legislativa", mas nenhuma ocorrência para esta alternativa foi registrada.

Em suma, as funções precípua do poder legislativo não são demandadas pelos eleitores e, por outro lado, não são também perseguidas pelos parlamentares. É razoável crer que esse tipo de demanda não terá solução. Ela não passará das ante-salas dos gabinetes dos parlamentares. Elas não aparecerão como *issues* sobre as quais o sistema político precise dar uma resposta. São questões que não farão parte da agenda política e, em última análise, sequer representam algum ruído capaz de alterar o processo decisório. É dizer, o déficit de responsabilização aqui é tão dramático quanto o déficit de *accountability*.

Gráfico 2

As motivações que levam o eleitor a procurar o legislativo municipal no período entre eleições.



Fonte: IPESPE/2008

Uma questão adicional ao problema do déficit de responsabilização é saber se ela atinge igualmente a todos. Colocado de outra forma, se alguém especificamente ganha com isso, ou se esse déficit é “democraticamente” distribuído. Para efeito de análise de correspondência⁷, agregamos a demanda dos eleitores em duas categorias: *interesse público* e *interesse privado*. Por *interesse privado* estamos entendendo a agregação dos seguintes motivos: reivindicar algum benefício para a comunidade onde você mora, solicitar ajuda pessoal (dinheiro, emprego, bolsa, etc...) e pedir para agilizar algum processo na prefeitura. Por o *interesse público* agregamos: sugerir alguma proposição legislativa; denunciar alguma irregularidade da prefeitura e reclamar de algum serviço prestado pela prefeitura (escolas, postos de saúde e demais serviços públicos).

No que diz respeito à *renda*, o que se vê no gráfico 3 é que a demanda dos eleitores pelo atendimento de seus interesses privados está altamente associada às pessoas de baixa renda (faixa salarial até 2 salários e de 2 a 5 salários mínimos). Como não poderia deixar de ser, esse tipo de demanda está também associada à baixa *escolaridade* (até 4ª série e de 5ª a 8ª). Num sentido contrário, o interesse público está associado à faixa de *renda* mais alta

⁷ A análise de correspondência é uma técnica de estatística descritiva, nesse caso multivariada. A utilização aqui serve para apresentar graficamente as relações entre linhas e colunas de uma tabela de freqüência. A representação se dá por pontos no espaço bidimensional, discreto e moderado. Categorias com distribuição similar vão ser apresentadas como pontos próximos no espaço e as categorias com distribuições muito diferentes serão posicionadas distantes umas das outras no espaço.

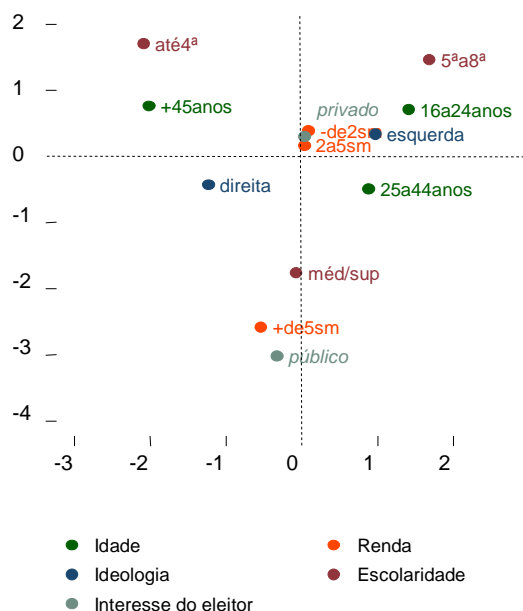
(mais de 5 salários mínimos) e à *escolaridade* mais alta (médio e superior) menos clientelistas.

O teste da variável ideologia aponta para um resultado, de certa forma, pouco esperado. Não é possível associar a prática clientelista do eleitor ao seu auto-posicionamento ideológico. Ou seja, não é verdade que as pessoas que se dizem de esquerda têm um comportamento menos dependente e clientelista. Num outro sentido, a distância dos pontos sugere, ainda que de forma muito sutil, exatamente o contrário. Em suma, em geral se sugere que práticas clientelistas são de responsabilidade da relação entre eleitores e representantes conservadores, de direita, mas os dados mostram que o comportamento é, antes de tudo, generalizado.

Por fim, a análise da variável idade foi introduzida para que, na medida do possível, fôssemos capazes de verificar se essas relações de representação tendem a mudar. Ou seja, se os novos eleitores, depois de vinte anos de redemocratização, estão aprendendo com o processo democrático. O resultado é que não faz a menor diferença se o eleitor é jovem ou se é um eleitor antigo (ou viciado, como se poderia pensar). Na verdade o comportamento clientelista não muda com a idade. Mais uma vez, ele é, antes de tudo, generalizado.

Gráfico 3

Caracterização dos eleitores e os interesses que os levam a procurar o vereador.



Fonte: IPESPE/2008

O que se pode concluir a partir dos dados é que a possibilidade de um determinado grupo de introduzir na agenda política um tema de interesse público que possa, efetivamente, se constituir como uma política pública é mínima. Não resta dúvida, também, de que isto é fortemente influenciado pela baixa qualidade da demanda apresentada. De um modo geral, os mais prejudicados são exatamente os mais pobres e menos esclarecidos. Nesse sentido, a resposta para a pergunta *a responsividade vai depender diretamente da qualidade da demanda?* é também verdadeira.

Compatibilizando preferências (ou, que demandas o legislativo atende?)

No que diz respeito ao debate sobre o déficit de responsividade, temos, por fim, uma última questão: *em que medida é possível, pela via do legislativo, compatibilizar as preferências do executivo com os interesses dos eleitores?*

Virtuosamente, deveríamos esperar que o legislativo cumprisse essa missão de mediador. Em outras palavras, seria de se esperar que o legislativo, como órgão de representação política, fosse “a caixa de ressonância” dos interesses da sociedade. Como se costuma ouvir, “o canal de comunicação” entre estado e sociedade. Entretanto, muito embora esse seja o discurso recorrente dos representantes em geral, infelizmente o legislativo se alinha às preferências clientelistas dos eleitores.

Os dados da tabela 7 mostram claramente isto quando apontam que tipo de demanda o legislativo atende. As demandas por interesses privados são as mais atendidas, ao passo que as demandas por interesses públicos, além de em menor número, merecem menos atenção por parte do vereador. Em termos percentuais, a diferença até que não é muito grande, mas isto se explica não porque os vereadores não sejam clientelistas e não queiram atender às demandas. Na verdade o atendimento é parcial porque eles não dispõem de recursos para atender a estas demandas. O legislativo não conta com recursos financeiros para esse fim. Acreditamos, contudo, que se houvesse recursos para isto certamente o atendimento de demandas clientelistas seria maior. Consideramos isto porque é prática entre os vereadores converter, não se sabe exatamente como e em que medida, parte dos recursos que dispõem para fazer funcionar seu próprio gabinete para atender demandas clientelistas. Esses recursos são disponibilizados pelo poder legislativo para o exercício do mandato (como consultoria, assessoria e gastos com despesas decorrentes do exercício do mandato). Assim, convertê-los em

atendimento de necessidades pessoais e localizadas dos seus eleitores é um indicador forte das preferências dos vereadores por relações clientelistas.

Por outro lado, o gabinete funciona como uma sala de despachos para os interesses particulares e localizados dos eleitores junto à prefeitura. Nesses casos, o vereador parece muito mais um despachante (ou um miniprefeito), do que um representante político.

Tabela 7
Demandas atendidas pelos vereadores

| O que você foi tratar com o vereador? | | % de Resolução | |
|---------------------------------------|--|----------------|-------------|
| | | sim | não |
| Interesse público | Sugerir alguma proposição legislativa | 0 .0% | 0 0.0% |
| | Denunciar alguma irregularidade da prefeitura | 0 .0% | 2 100.0% |
| | Reclamar de algum serviço prestado pela prefeitura (escolas, postos de saúde e demais serviços públicos) | 2 40.0% | 3 60.0% |
| Interesse privado | Reivindicar algum benefício para a comunidade onde você mora. | 9 50.0% | 9 50.0% |
| | Solicitar ajuda pessoal (dinheiro, emprego, bolsa, etc...) | 46 68.7% | 21 31.3% |
| | Pedir para acelerar algum processo na prefeitura | 3 50.0% | 3 50.0% |
| Não sabe / Não respondeu | | 1 | 1 |

*n = 100

Fonte: IPESPE/2008

Em suma, o que se vê é uma completa distorção do papel a ser desempenhado pelo poder legislativo e por seus membros. A maioria das demandas atendidas pelos vereadores não são de sua responsabilidade. Em última análise, esse alinhamento de alguns vereadores com os interesses particulares dos eleitores fere de morte qualquer possibilidade de uma representação política orientada para a responsividade dos governos com relação a seus cidadãos.

Diante do quadro de profundo déficit de *accountability* e baixa responsividade, resta-nos a questão central deste artigo que é verificar em que medida a informação é realmente a responsável por este problema. Ou seja, qual o peso da falta de informação para a constituição de um quadro tão pernicioso para a qualidade da democracia.

A informação realmente importa?

Obviamente o comportamento clientelista não está apenas associado à falta de informação. Diferentes explicações para essa prática política apontam para, entre outros aspectos, o fator cultural e o déficit social muito acentuado da nossa região. Tradição, pobreza e desigualdade seriam, portanto, os fatores explicativos. Nesse sentido, medir o papel da assimetria informacional implica refletir um pouco mais além. É perguntar: *que eleitor mal (ou bem) informado é este?* e, *em que medida as condições objetivas determinam o grau de informação desse eleitor?*

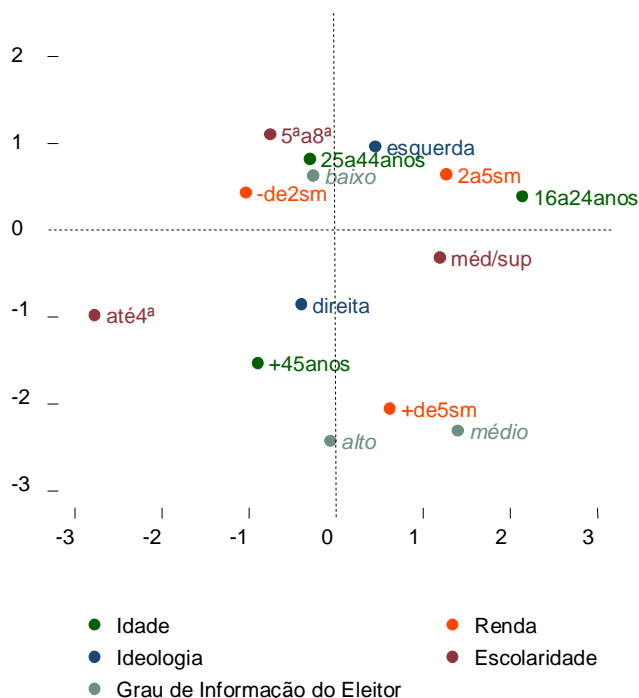
Para avaliar o grau de informação do eleitor, desenvolvemos um indicador, que chamaremos de GIE, no qual agregamos respostas dos entrevistados relativas ao seu nível de informação sobre o sistema político local. O GIE é composto por 5 variáveis: (i) o entendimento sobre qual a função da Câmara Municipal; (ii) sobre a separação de poderes; (iii) se foi capaz de lembrar o nome do vereador no qual votou na última eleição; (iv) qual a motivação que o levou a procurar o vereador e (v) o grau de envolvimento com algum partido político. O indicador varia de 1 a 5, sendo a nota 0 (zero) para o eleitor menos informado e a nota 5 (cinco) para o eleitor mais bem informado. Isso significa que um eleitor com alto grau de informação política (5) saberia plenamente fazer distinções sobre o papel a ser desempenhado pelas instituições políticas e, ao mesmo tempo, teria demonstrado grande interesse por política e um alto envolvimento político/partidário. Para efeito de análise descritiva, categorizamos o GIE em três níveis de informação: baixo (valores 1 e 2); médio (valor 3) e alto (valores 4 e 5). O resultados são realmente preocupantes. Nada menos que 84,4% dos eleitores têm baixo grau de informação sobre o sistema político, ao passo que temos 11,6% com nível médio de informação e apenas 4% com nível alto de informação. De certa forma, esse indicador aponta o mesmo que já afirmamos anteriormente, que o grau de informação do eleitor sobre o sistema político está muito aquém do aceitável.

A análise de correspondência do gráfico 4 mostra que o grau de informação está fortemente relacionado com a renda e com a escolaridade (tal como as demandas por interesse privado, como mostrou o gráfico 3). Os eleitores mal informados são, exatamente, os de faixa de renda mais baixa (até 2 salários mínimos e entre 2 e 5 salários mínimos) e também os de escolaridade média (de 5ª a 8ª série). Quanto à variável ideologia, são os eleitores de esquerda os menos informados e quanto à variável idade, os eleitores mais mal informados são os mais novos (aqueles com idade entre 16

a 24 anos). Esses eleitores, em regra, demandam mais clientelismo que os eleitores em melhor condição social. Nesse sentido, é possível afirmar que o grau de informação melhora a demanda e a qualidade da relação de representação. Aliás, como era de se esperar.

Gráfico 4

Caracterização dos eleitores e o seu grau de informação sobre o sistema político.



Fonte: IPESPE/2008

Por outro lado, *até que ponto se pode afirmar que a melhoria da qualidade da demanda melhora a responsividade?* Nesse caso nossa hipótese não se confirma. O que vemos é que não há diferença causada pela qualidade da demanda no que diz respeito à responsividade, provavelmente porque as relações de *accountability*, já fortemente deterioradas pela assimetria informacional, praticamente induzem que os representantes praticamente ignorem toda a demanda.

Nossa análise não nos permite concluir que quem tem menos informação, e portanto, demanda clientelismo, tem menor possibilidade de se inserir no cálculo que envolve as decisões de governo. Na verdade, os resultados mostram que o problema é generalizado. Não há responsividade

em nenhum tipo de demanda. A única conclusão possível aqui é que o sistema se mostra incapaz de gerar alguma responsividade, seja para quem for. Seja o eleitor bem ou mal informado, o alinhamento do legislativo com os interesses clientelistas mostra que o foco dos vereadores é outro. O legislativo não cumprirá o papel de tentar compatibilizar o programa de governo com os interesses do eleitor. Ele se ocupa, sobretudo, com o atendimento de uma pequena parcela de eleitores, provavelmente visando manter um certo nível de apoio político no período entre eleições, preparando uma pequena base eleitoral para a reeleição que se aproxima. Como num círculo vicioso, esta pequena base eleitoral será complementada com mais relações pontuais e clientelistas no próximo período eleitoral, condenando o sistema político ao insucesso democrático.

Conclusões

Para Mansbridge (2003) por uma ótica deliberativa, a *representação promissória* precisa de boa averiguação para que se possa acertar se o candidato cumpriu ou não suas promessas políticas. A *representação antecipatória* requer boa deliberação entre os cidadãos e representantes, assim como boa comunicação no período entre as eleições. A *representação auto-referente* exige boa deliberação entre os cidadãos e entre os cidadãos e seu representante na época da eleição. E, por fim, na *representação substitutiva*, exige-se não só poder igual de representação de interesses, mas também boa deliberação representativa de perspectivas multiplas.

Como se vê, nesses novos modelos a deliberação tem um papel fundamental na legislatura. Ou seja, na *representação antecipatória* ela pode aumentar a comunicação entre eleitores, grupos e representantes entre as eleições. Isso provavelmente melhora a qualidade das deliberações legislativas. Na *representação antecipatória* aumenta a deliberação na escolha de indivíduos que irão representar os interesses públicos. A *representação substituta* contribui para a representação da imensa variedade do interesses públicos e faz com que perspectivas importantes e/ou novas sejam incluídas no cálculo político, mesmo entre os constituintes que não são eleitoralmente afortunados.

Obviamente nenhum destes novos critérios de normatividade substitui o critério de congruência entre eleitor e representante, apenas adiciona aspectos importantes a este último. Num mesmo sentido, nenhuma destas novas formas conta com a *accountability* na sua forma clássica. Ou seja, na forma antecipatória, onde o representante é o empresário, preparando para oferecer e oferecendo um produto a um comprador futuro. Portanto, estas

três formas devem se entendidas como formas que suplementam a *accountability* clássica da representação promissória. Apesar dos critérios normativos serem aditivos, os critérios plurais desta análise não requerem que os modelos sejam por completo congruentes. Então o que os representantes devem fazer quando lidando com as preferências públicas é indeterminado, já que como foi visto, o representante pode atuar de várias maneiras. É dizer, não há solução para o problema da boa representação sem uma relação permanente que atenua o hiato entre representantes e representados

Infelizmente, em que pese a riqueza normativa da teoria da representação aqui aportada, os dados que mostramos inviabilizam qualquer esperança no sentido de agregar valor às relações de *accountability* e de *responsividade* ao sistema político local. Os poucos eleitores/cidadãos que procuram o poder legislativo procuram com motivação completamente distorcida. A relação entre representantes e representados está muito mais voltada para o clientelismo do que para o interesse coletivo ou para as reais funções do legislativo. Tal como os dados mostram, este tipo relação de relação representante/ representados inviabiliza qualquer possibilidade de surgimento de novas formas de representação política que, normativamente, poderiam ajudar na qualidade da democracia e na eficiência das instituições. O quadro é ainda mais problemático por que isto tem relação direta com o problema da *responsividade*.

A falta de informação seguramente viola condições necessárias à democracia, em especial, a capacidade dos cidadãos de formular suas preferências. O clientelismo, por sua vez, deteriora a capacidade e os meios para expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo.

Como conclusão, temos que a assimetria de informação é, seguramente, um dos fatores que determinam a deterioração das relações de *accountability*. Se considerarmos os dois eixos centrais da teoria da democracia sugerida por Dahl, quais sejam: possibilidade de *contestação* pública e de *inclusão* das massas no processo decisório, vemos que essa assimetria de informação viola de forma contundente a dimensão da contestação pública. É dizer, não existe a possibilidade dos eleitores formularem suas preferências em termos igualitários. Nesse sentido, nossa democracia estará resumida à participação pelo voto (à dimensão de inclusão de massas) o que, obviamente, é insuficiente e suscetível à graves distorções do ponto de vista dos resultados políticos esperados.

Referências

DAHL. R. A (2005) *Who governs? Democracy and power in an american city*. 2. edition, New Haven : Yale University Press.

DAHL. R. A. (1977) *Poliarquia: participação e inclusão*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.

DAHL. R. A. (1989) *Um prefácio à teoria econômica da democracia*. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor.

DAHL. R. A. (1992) *La democracia y sus críticos*. Barcelona : Ed. Paidós.

DAHL. R. A. (2001) *Sobre a democracia*. Brasília : Editora Universidade de Brasília.

MANSBRIDGE, J. (2003) Rethinking Representation. *American Political Science Review*. Vol. 97, N° 4, November.

MELO, M. A. *Institutional Design, Normative Political Theory and Accountability*.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (2002) *Controlando la Política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Ed.) (1999). *Democracy, accountability, and representation*. New York: Cambridge University Press.

URBINATI, Nadia (2006) O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, 67: 191-228.