

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 11 – NÚMERO 3
SETEMBRO/DEZEMBRO 2016
BRASÍLIA – 2017



EJE
Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS
NO MUNDO

A REPRESENTAÇÃO REVISITADA: INTRODUÇÃO CONTRA A RESPONSIVIDADE ELEITORAL

JANE MANSBRIDGE

Traduzido por:
ADISSON LEAL



A REPRESENTAÇÃO REVISITADA: INTRODUÇÃO CONTRA A RESPONSABILIDADE ELEITORAL

REPRESENTATION REVISITED: INTRODUCTION TO THE CASE AGAINST ELECTORAL ACCOUNTABILITY

JANE MANSBRIDGE¹

Traduzido por ADISSON LEAL²

RESUMO

Aborda a ineficácia da democracia eleitoral no que concerne à resposta e participação popular. Objetiva evidenciar as alternativas à escassa responsividade eleitoral, de modo a alcançar consentimento público autêntico. A metodologia aplicada é a indutiva, levando à conclusão de que a relevância da integridade no cenário político, a participação popular e a comunicação entre representantes e representados serão auferidos mediante crítica eleitoral baseada na inevitabilidade da traição eleitoral, foco nas falhas da responsividade tradicional, eleição pela integridade e geração de consentimento por intermédio da comunicação mútua, entre outras características.

Palavras-chave: Responsividade eleitoral. Representação. Democracia. Participação popular.

ABSTRACT

The ineffectiveness of electoral democracy regarding popular response and participation is the object of this article, which aims to highlight the alternatives to low electoral responsiveness in order

¹ Professora de Liderança Política e Valores Democráticos da Faculdade de Governo John F. Kennedy, da Universidade de Harvard.

² Mestre e doutorando em Direito. Assessor-Chefe da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral. Professor do Instituto Brasileiro de Direito Público.

to achieve authentic public consent. The applied methodology is the inductive, leading to the conclusion that the relevance of integrity in the political scenario, popular participation and communication between representatives and represented will be obtained from electoral criticism based on the inevitability of electoral betrayal, focus on the failures of traditional responsiveness, Election for integrity, and the generation of consent through mutual communication, among other characteristics.

Keywords: Electoral responsiveness. Representation. Democracy. Popular participation.

Preocupações em relação a um “*deficit* democrático” na Europa e à baixa participação eleitoral nos Estados Unidos têm gerado clamores por maior responsividade eleitoral e por mais democracia eleitoral. Mas a democracia eleitoral tem falhas que a tornam uma pobre resposta à necessidade de consentimento popular consciente em relação a algumas políticas específicas. Felizmente, outras formas aceitáveis e legítimas de representação legislativa, judicial e burocrática requerem pouca ou nenhuma responsividade eleitoral formal. Uma maior ênfase nessas alternativas provavelmente aumentaria a integridade nos cargos políticos, a deliberação popular em processos políticos e a continuidade da comunicação mútua entre representantes e representados. Tais alternativas têm características normativamente atraentes em si mesmas e potencial de gerar formas de consentimento que suplementem apropriadamente as eleições.

Frequentemente, o público responde a problemas relativos à democracia querendo enrijecer o laço entre eleitores e representantes (e.g. por intermédio de limites ao mandato) e, no outro lado da equação, a legislatura e a burocracia. Cientistas políticos e teóricos normativos também focam nas eleições como o instrumento primário da democracia. O presente artigo, pelo contrário, argumenta contra o excesso de foco na democracia eleitoral e contra a redução da delegação. Ele se volta, em vez disso, a outras ferramentas de obtenção de consentimento, pugnando por sistemas de seleção que favoreçam a integridade no exercício de cargos públicos, os institutos de participação direta e a contínua comunicação entre representantes e representados. A abordagem difere do usual alinhamento de teorias democráticas em um espectro que vai do aristocrático ao participativo ao eleger institutos de diferentes espaços ao longo desse espectro, tendo como critério a sua capacidade de gerar consentimento deliberativo e consciente.

Ninguém pode ser perfeitamente representado por outro. Esse dilema existencial é particularmente vívido, no momento das eleições, no sistema de dois partidos, em que muitos eleitores não conseguem encontrar um partido ou candidato que represente seu acervo de políticas preferido. Em um sistema multipartidário, essa disjunção é reduzida no momento da eleição, mas ampliada

em seguida, quando o eleitor, tendo escolhido um candidato que represente mais proximamente suas políticas preferidas, é “traído” por intermédio do compromisso legislativo.

O maior sentimento de traição talvez ocorra quando o excesso de burocracia produz resultados que ninguém parece querer (e.g., regulamentos detalhados vindos de Bruxelas, sobre o tamanho de maçãs) e quando interesses corporativos e econômicos aproveitam-se de seu maior acesso aos legisladores. Essas falhas no processo democrático geram repetidos apelos por mais “democracia” – por rédeas mais curtas para legisladores e burocratas, por limites aos mandatos e, em uma era anterior, por iniciativa, referendo e *recall*.

Contudo, os pequenos segredos sujos da democracia eleitoral – os efêmeros horizontes, a confiança nos clichês, a dependência no financiamento – fazem com que mais democracia eleitoral seja uma resposta falha para os diversos problemas atuais da representação. Diversas características dos sistemas eleitorais (e.g., a necessidade de arrecadar dinheiro, a expectativa de que representantes devem promover interesses distritais e a escolha de indivíduos que tenham “sangue nos olhos” e estejam dispostos a suportar difamação pessoal) desencorajam a escolha e a manutenção no cargo de indivíduos íntegros e preocupados com o bem comum. Outras características (e.g., propaganda negativa e oposição de grupos difamadores) minam ativamente o processo de assegurar o consentimento responsável dos cidadãos quanto a soluções negociadas para problemas coletivos. Assim, nem sempre as eleições são o veículo mais efetivo de consentimento, especialmente quando este deriva do reconhecimento de si mesmo tanto no processo quanto no resultado. Além disso, em sociedades profunda e permanentemente divididas, os sistemas eleitorais têm grande dificuldade para produzir legitimidade.

Tampouco maior responsividade, no específico sentido de dar aos cidadãos mais sanções – e mais severas – para aplicar contra autoridades eleitas ou indicadas, é a melhor resposta para esses problemas. Na verdade, o excesso de responsividade nesse formato clássico pode minar a motivação interior para agir no interesse

público, assim como o excesso de supervisão e de recompensas *quid pro quo* mina a motivação intrínseca no domínio não político.

A transparência também tem falhas, porque a pura “luz do sol” (negociação inteiramente transparente) frequentemente mina a deliberação criativa, que rende soluções viáveis para problemas. Os negociadores precisam de portas fechadas para tentar potenciais soluções em relação às quais possam posteriormente retroceder, reconhecendo as necessidades do outro lado em uma linguagem que seus constituintes poderiam considerar traição, e para desenvolver a confiança mútua, que constitui uma das vertentes de uma negociação bem sucedida. Em muitos casos, a transparência da lógica é mais importante para o consentimento do que a transparência da negociação.

Muitos desconfiam da delegação pelos mesmos motivos que desconfiam de portas fechadas. Mas a delegação é normativamente justificável e uma ferramenta de governo altamente prática em qualquer sociedade caracterizada pela divisão do trabalho, contanto que certas condições estejam presentes tanto no início quanto na continuidade dessa delegação.

Assim, o *deficit* democrático, incluindo os efeitos controladores do poder econômico, frequentemente é mais bem resolvido pela revisão dos incentivos dados aos representantes e pela concepção de novos veículos de consentimento do que pela redução da delegação e pela ampliação da democracia eleitoral, da responsividade clássica e da transparência. Para reduzir o *deficit* democrático, deve-se aproximar as ações dos representantes das preferências esclarecidas de seus constituintes e aproximar estes das próprias preferências esclarecidas e de um estado de conforto responsável (e consentido) quanto a desvios em relação a essas preferências.

Certas formas normativamente louváveis e politicamente efetivas de representação legislativa, judicial e burocrática funcionam com pouca ou mesmo nenhuma responsividade. Na legislatura, formas de representação que eu chamo de *antecipatórias*, *giroscópicas* e *alternativas* já funcionam sem a tradicional responsividade, aumentando, desse modo, a legitimidade democrática do sistema. No

Judiciário, magistrados indicados são melhores em muitas medidas do que aqueles eleitos. Na burocracia, regulamentos funcionam melhor quando são concebidos para refletir e promover os impulsos públicos dos regulados do que quando os burocratas são classicamente incumbidos de uma legislatura eletiva. Nos três poderes, por exemplo, a representação *descritiva*, por vezes relativamente não responsiva e tradicionalmente denegrada como não substantiva, pode ajudar a produzir resultados substancialmente apropriados, gerar participação cidadã e suscitar genuíno consentimento.

Na escolha inicial de um representante, a procura por integridade pode ser apoiada pelo que os economistas chamam de *sinais onerosos* (e.g., se uma guerra por independência conduz a uma democracia, os eleitores podem desempenhar papéis de candidatos nessa guerra, para identificar aqueles dispostos a arriscar suas vidas pelo próprio país. Assim, a primeira geração de legisladores depois da independência provavelmente incluirá mais pessoas íntegras do que as gerações seguintes). Práticas culturais que valorizam, buscam e recompensam a integridade e a preocupação com o bem público também ajudam a selecionar representantes íntegros (e.g., conselhos de aldeias no oeste da África usam o juízo de reputação de integridade para eleger os seus membros). Instituições políticas como júris podem cultivar a integridade entre os membros do público moderno. Uma cultura de integridade depende do que pais e livros dizem e do que o sucesso material, em uma determinada cultura, representa em relação ao real papel da vida pública. Considerando que a estrita responsividade frequentemente desencoraja o compromisso criativo e autônomo com o bem público, a responsividade em rede (entre pares) pode produzir melhores resultados. Mas a responsividade em rede não pode substituir efetivamente toda a responsividade eleitoral. A linha para o povo deve ser forte, porém estreita e flexível, como um fio de *nylon*.

Instituições representativas, legislativas, judiciais ou burocráticas, também precisam gerar consentimento deliberativo consciente, em vez das armadilhas formais do consentimento. Na busca por esse objetivo, diversos países experimentaram, com adaptações, o lote, instituto da Grécia Antiga consistente na composição de “júris” de cidadãos formados aleatoriamente pela população para

deliberar acerca de determinadas questões (também chamados de *Assembleias Deliberativas de Base Aleatória* ou de *Pesquisas Deliberativas*). Alguns defensores de um tal *novo-lote* têm refletido sobre como essa forma de representação poderia contribuir para o “consentimento dos governados”, permitindo que o público alcance outra perspectiva quando as decisões de seus representantes divergirem de suas preferências e forçando os representantes a justificarem quando seus julgamentos diferirem daqueles de uma assembleia deliberativa aleatória. Assembleias participativas (como em Porto Alegre, no Brasil, e em Kerala, na Índia) ou assembleias consultivas (tais como as organizadas pela *America Speaks*) também promovem consentimento ativo, mesmo entre não participantes. Finalmente, servidores públicos, praticando o respeito, atentando para códigos culturais locais e engajando-se em uma comunicação de via dupla, tendem a gerar consentimento “de rua” para determinadas instâncias de autoridade.

No sentido de suprir os desafios atuais da legitimidade política, em resumo, não devemos retroceder para “mais do mesmo, mas com mais força”. Em vez disso, precisamos de formas mais diversificadas de responsividade e novas maneiras de gerar consentimento público autêntico. A crítica eleitoral baseada na inevitabilidade da traição eleitoral; o foco nas falhas da responsividade tradicional; a importância da transparência na lógica e não no processo; a defesa da delegação (eleição pela integridade) e a geração de consentimento por intermédio de formas do *novo-lote* (comunicação mútua); e outras características, não necessariamente conectadas à responsividade, poderiam proporcionar uma alternativa normativamente atrativa e politicamente viável para a atual ênfase da ciência política nas eleições e na responsividade eleitoral.