

Instituições e *accountability* na teoria democrática contemporânea

Institutions and accountability in contemporary democratic theory

José Mário Wanderley Gomes Neto¹

Universidade Católica de Pernambuco, PE, Brasil
jmario@hotmail.com

Resumo

Quais as condições institucionais capazes de estreitar o nexo existente entre as preferências dos eleitores e as escolhas de políticas públicas tomadas por seus representantes? Que características institucionais, em sua presença, são determinantes para uma maior *accountability* e para uma melhor qualidade de democracia? O presente texto propõe-se a realizar uma revisão da literatura em Ciência Política que toma para si a tarefa de tentar responder a essas questões, e assume como ponto de partida a discussão epistemológica do método democrático, em suas estruturas, desde a concepção clássica até a teoria contemporânea.

Palavras-chave: Estado, teoria democrática, instituições, Direito Público, Ciência Política.

Abstract

What are the institutional conditions able to narrow the nexus between electors' preferences and representative choices in public policies? What institutional features are determinants of accountability increase and higher democracy quality? This paper aims at doing a bibliographical review of the Political Science literature that intends to answer these questions, based on the epistemological debate of the democratic method, from classical conceptions to the contemporary theory.

Key words: State, democratic theory, institutions, Public Law, Political Science.

¹ Mestre em Direito Público e Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor na Universidade Católica de Pernambuco. Endereço: Rua do Príncipe, 526, Boa Vista, 50050-900, Recife, PE, Brasil.

Introdução

Quais as condições institucionais capazes de estreitar o nexo existente entre as preferências dos eleitores e as escolhas de políticas públicas realizadas por seus representantes? Quais as características institucionais, em sua presença, são determinantes para uma maior *accountability* e para uma melhor qualidade de democracia? Este texto propõe-se a realizar uma revisão da literatura em Ciência Política, que toma para si a tarefa de tentar responder a essas questões. Assume-se como ponto de partida a discussão epistemológica do método democrático, em suas estruturas, desde a concepção clássica até a teoria contemporânea.

A partir disso, este estudo verticaliza a análise nas interseções existentes entre a verificação da efetiva *accountability* democrática e os diversos modelos institucionais e sistemas democráticos. Retoma, ainda, o debate polarizado entre parlamentarismo e presidencialismo, entre sistemas majoritários e sistemas proporcionais.

O interesse coletivo e o problema da agregação de preferências: a discussão pós-schumpeteriana

A análise da teoria democrática contemporânea exige, antes de mais nada, a necessária reflexão sobre a sua cadeia evolutiva, tal como foi desenvolvida a partir da doutrina clássica, estabelecida a partir do século XVIII, segundo a qual o método democrático é

o arranjo institucional voltado às decisões políticas para a realização do *bem comum*, de modo a que as próprias pessoas decidam questões através da eleição de indivíduos, a se reunirem em assembleia para realizar os desejos dos eleitores (Schumpeter, 1976, p. 250).

Essa definição, derivada de conceitos considerados *a priori*, a partir da influência do racionalismo utilitarista, foi alvo de crítica por Schumpeter (1976), pois a ideia de *bem comum*, implica pressupor que os eleitores tenham respostas definitivas e homogêneas em relação a todos os fatos sociais e que todas as medidas presentes ou futuras possam ser inequivocamente classificadas como “boas” ou “más”.

Neste ponto, apresenta-se o problema da *agregação de preferências*: para a teoria clássica, todas as pessoas devem concordar, em princípio, com a existência de um interesse coletivo (*volonté générale*) que se confunde com o bem comum, o bem-estar coletivo ou a felicidade geral. Aplicam-se, então, máximas utilitaristas, ou seja,

para a determinação do bem comum, é considerado o fato de que todos os indivíduos podem concordar ou ser persuadidos a concordar pela força do argumento racional; assim, mesmo diante de um bem comum suficientemente definido, comprovadamente aceito por todos, não há a formulação de respostas igualmente definitivas para questões individuais.

Todavia, tal concepção de bem comum pressupõe a existência de um único e determinado conteúdo, discernível por todos e obtido simplesmente pela derivação do interesse coletivo, com base nos interesses individuais, os quais gravitam em torno do bem comum, mediante a agregação dos interesses individuais pela aplicação dos meios de persuasão racional. Ora, se o bem comum é o centro de gravitação dos interesses individuais, forma-se um amálgama e não existe, por via de consequência, um interesse coletivo (*volonté générale*).

Mas como essa razão utilitarista do método democrático, coração da doutrina clássica, sobreviveu, por tanto tempo, ao menos, na retórica dos governantes e no inconsciente das pessoas? A resposta aponta quatro fatores: (a) apesar de se acreditarem anti-religiosos e universais, os seguidores da doutrina clássica fundavam a construção de seu pensamento em associação com as crenças religiosas; (b) as formas e frases da democracia clássica eram sempre associadas a eventos históricos aprovados pelos grupos majoritários; (c) havia a aproximação da teoria clássica com modelos sociais mais simples, que gerou uma sensação de verossimilhança, não por descrever efetivo mecanismo de decisão política, mas porque, naqueles modelos, não havia grandes decisões a serem tomadas; (d) por fim, essa razão utilitarista sobreviveu mediante a apreciação, pelos políticos, de frases de efeito que instigam as massas e oferecem oportunidade para atacar os oponentes em nome das pessoas (Schumpeter, 1976, p. 265-268).

Schumpeter (1976, p. 269-273) propôs uma outra teoria para a democracia, segundo a qual o método democrático passa a ser o arranjo institucional voltado a produzir *decisões políticas*. Assim, os indivíduos adquirem o poder de decidir, por intermédio de um certame competitivo, e com fundamento nos votos dos eleitores. As opiniões individuais, definidas e racionais, sobre as diversas questões, passam a ser objetivadas democraticamente pela escolha de representantes que defendem tais opiniões.

Nesse aspecto, operou-se uma mudança de enfoque na formação da teoria democrática: na teoria clássica, a ênfase estava no povo como elemento com poder para decidir; por isso a escolha de representantes permanece em segundo plano; na teoria schumpeteriana, a

atenção recai sobre a escolha dos representantes, e o poder dos eleitores é situado na escolha dos líderes do seu grupo social e na formação dos governos.

Essa teoria fornece critérios razoavelmente eficientes para distinguir um governo democrático dos demais, mediante a explicitação de um procedimento (*modus procedendi*), cuja observância, ou não, é fácil de verificar, se considerado como demanda do *bem comum* ou do *interesse coletivo* (*volonté générale*).

Nessa perspectiva, o papel da *liderança* para o método democrático é enfatizado, e esse fato demonstra como as proposições transcendem a vontade coletiva e como esta pode ser substituída ou mascarada, por meio do que se chama *vontade manufaturada*. Volta-se, ao se observar atentamente essa denominação, para um conceito de democracia fundado na competição pela liderança, em que o poder é alcançado pela conquista dos votos. Essa teoria afirma a existência das vontades coletivas e situa-as num plano latente, até que sejam agregadas pela força da liderança política. Explicita-se, por esse processo, a relação entre democracia e liberdade individual: é reconhecida a existência de uma esfera de autonomia individual, historicamente variável quanto aos seus limites.

Assim, o equilíbrio entre a “vontade coletiva” e a “vontade da maioria”, antes negligenciado pela teoria clássica, é falho em sistemas de representação proporcional, pois se pode afirmar que o oferecimento de oportunidades a diversos grupos representados não é capaz de produzir consensos, fato que origina governos ineficientes.

No método democrático schumpeteriano, cuja função primária passa a ser a eleição de um governo, o controle pelos eleitores (*accountability*) é exercido apenas quando há a eleição ou a reeleição do grupo político. Esse método reduz-se, por definição, a um mecanismo de agregação de preferências para a escolha de uma liderança supostamente comprometida com os interesses do grupo de eleitores, ou a um julgamento *a posteriori*, por esse mesmo grupo, de forma a confrontar as políticas realizadas, durante o exercício do mandato, com aqueles interesses coletivamente apresentados.

A crítica de Riker: *social choice* e a impossibilidade da agregação de preferências

Riker (1982) contribuiu para debate acerca da construção do método democrático a partir da interseção entre a teoria democrática e a teoria da *social choice*. Para tanto, ressaltou a importância da análise teórica

dos votos, instrumento de participação popular no método democrático.

Para a teoria de Schumpeter (1976), tal como ressaltado no item acima, as preferências individuais formam um amálgama e resumem a escolha de um grupo ou de uma sociedade. Riker (1982) contrapôs a essa afirmação o fenômeno que denomina *paradoxo dos votos*, a saber, a coexistência de coerentes interesses individuais e incoerentes interesses coletivos, em decorrência da aplicação de sistemas eleitorais majoritários. Numa eleição entre três ou mais alternativas e três ou mais votantes, realizada num sistema eleitoral justo (*fair*), pode ocorrer que, quando as alternativas forem postas em confronto em séries de comparações paritárias, nenhuma alternativa surja vencedora sobre as outras: por consequência, a eleição falha em produzir um vencedor. Esse paradoxo foi originalmente apontado no século XVIII por Condorcet.

Para Riker (1982), a democracia é, simultaneamente, um ideal de justiça e de vida política e um método de realização desse ideal. Ambos os elementos (ideal e método) são essenciais para democracia, pois constituem o mesmo objeto observado de maneira ideal ou instrumental. De acordo com a teoria democrática, os fins da democracia são alcançados pelo método democrático: se a afirmativa está correta, a noção de democracia faz sentido. Portanto, a capacidade do método em atingir os fins democráticos é uma questão profunda a ser, ao menos parcialmente, solucionada pela teoria da *social choice*.

A *social choice* é uma teoria analítica acerca do funcionamento do mundo real e de como são produzidos os efeitos neste mundo. Riker (1982, p. 3-8), ao apreciar relações de causalidade, pretendeu verificar se os métodos democráticos seriam o vetor da verificação dos fins democráticos. Assim, ao analisar a participação, a liberdade e a igualdade como elementos da democracia como ideal, chegou à conclusão de que as eleições, um dos principais temas da *social choice*, é o coração do método e do ideal de democracia.

Em seguida, aplicando tal entendimento à apreciação dos regimes liberais e populistas, numa análise simultaneamente normativa e formal, Riker (1982, p. 233) considera a adequação das eleições, nos sistemas proporcionais e majoritários, a partir da possibilidade de agregação das preferências dos eleitores. Para ele, as maiorias são temporárias e os métodos de escolha democrática não são passíveis de produzir um amálgama de interesses racionalmente justificável. Assim, diz:

Os resultados das eleições não podem, de modo geral, ser considerados como um amálgama exato dos inte-

resses dos eleitores. Algumas vezes podem coincidir, outras não: mas, uma vez que não se pode prever qual situação irá ocorrer, não se pode falar em exatidão. Portanto, não se pode esperar eleições justas (Riker, 1982, p. 236).

É possível explicar o aludido paradoxo dos votos, a partir das noções de *preference* e *rules of choice*, originadas na teoria da *social choice*. Suponham-se três pessoas a decidir entre três alternativas distintas, pela regra da maioria simples, aplicada sucessivamente, aos pares, numa ordem transitiva de preferências. Embora cada indivíduo possua uma ordem transitiva de preferências, o resultado dos votos é intransitivo (paradoxo de Condorcet). A partir desses pressupostos, Riker (1982) afirma que o eleitor é forçado a aceitar a intransitividade ou a obter transitividade às custas da criação de um ditador. Se as preferências forem consideradas como uma relação transitiva, as escolhas sociais também o serão. Assim, existirão “eleitores coerentes e uma sociedade incoerente” (Riker, 1982). Embora os indivíduos possam, em tese, chegar a uma decisão única, não haverá uma escolha da sociedade, somente alcançável de maneira coerente pela imposição da vontade de um ditador. Situações hipotéticas que, por si só, confrontam o funcionamento do método democrático.

Além disso, Riker (1982, p. 236-238) entende que os métodos de votação são razoavelmente justos, mas falham em traduzir a verdadeira expressão da opinião pública, uma vez que estão sujeitos às diversas formas de manipulação, a exemplo da votação estratégica e do controle da agenda. Nesses casos, produzem resultados sem conteúdo, porque são amálgamas manipulados, em vez de justos e verdadeiros amálgamas dos interesses dos eleitores, já que não se pode prever com exatidão quando foram manipulados.

Por meio da aplicação da teoria da *social choice*, é preciso reconhecer que a democracia, sujeita a manipulações, a preferências sociais cíclicas (ciclismos) e a outras formas de “erros”, não é um método de participação popular (*popular rule*), mas uma intermitente, perversa e aleatória forma de veto popular (*popular veto*). No entanto, se o veto existe, ainda que manipulado ou cíclico, possui as prerrogativas de prevenir a tirania e de tornar os políticos responsivos, ao menos, diante da possibilidade real de serem substituídos. Contudo, seguindo a teoria apresentada, não há o controle eleitoral afirmado por Schumpeter (1976), pois a ausência de agregação de preferências já é suficiente para excluir uma idéia de *accountability* como expressão de responsividade aos interesses da maioria, que levaram à vitória da liderança. Por essa razão, não

há qualquer relação de causalidade entre as políticas (*policies*) e os desejos dos eleitores.

A contra-argumentação de McGann: ciclicidade e deliberação

McGann (2006), em contraposição, por intermédio do seu rigorismo lógico, produz uma teoria formal da democracia como procedimento, adversa aos argumentos de Riker (1982). Seu pressuposto é o de que o mesmo método de agregação de preferências dos eleitores (*social choices*) para a escolha dos representantes, posteriormente, é empregado para agregar as preferências individuais dos representantes para a produção de decisões políticas.

O autor apresenta três motivos para a abordagem procedimental acerca da democracia: (a) há democracia, ainda que falha em proteger valores tidos por fundamentais, como proteção a direitos ou à estabilidade, desde que haja respeito ao procedimento (*fair play*), mesmo que se possa fazer referência a uma democracia de menor qualidade; (b) as regras do jogo - procedimento - podem ser legisladas e adaptadas aos interesses dos eleitores e dos parlamentares, mediante mecanismos de incentivos e de coerções morais; (c) um procedimento democrático será sempre complementar a outras qualidades que atribuímos à democracia e um meio efetivo de promover tais valores.

O problema do procedimento democrático é dividido em duas vertentes institucionais - as regras de preenchimento dos assentos (eleitorais) e as regras de decisão social (*social choice*, votação legislativa), as quais sugerem a aplicação de *standards* diferentes. As regras de preenchimento dos assentos tomam por base critérios de representatividade e devem buscar equilíbrio entre proporcionalidade e representação territorial. Já as regras de decisão social são extraídas a partir de um jogo de coalizão entre os interesses; não há um interesse “correto”, mas um procedimento em que o *fair play* satisfaz a isonomia política ou um procedimento em que são tomadas decisões “razoáveis”, em um ambiente de informações limitadas sobre as alternativas potenciais.

As regras de preenchimento dos assentos (eleitorais) mapeiam os votos de uma população para a alocação de assentos na casa parlamentar para as alternativas dadas, enquanto as regras de decisão social mapeiam os votos dos participantes (legisladores) dentro das preferências sociais entre cada par de alternativas legislativas. Os axiomas da soberania popular e da isonomia política aplicam-se a ambas as situações do procedimento democrático com variações quanto ao enfoque

e à intensidade de aplicação em relação a cada tipo de procedimento. Propõe-se a substituição da dicotomia entre os conceitos de isonomia formal e isonomia econômica por um conceito liberal de isonomia política, considerando isonomia e boa-fé (*fairness*) em termos de imparcialidade e na direção de axiomas para a sua caracterização.

McGann (2006) utiliza a literatura da escolha social para estudar as propriedades axiomáticas dos procedimentos eleitorais, como meio da promoção dos valores da literatura normativa, com o fim de traduzi-la em requisitos rigorosos. Tais requisitos podem ser aplicados empiricamente a sistemas eleitorais, de modo a fixar a regra proporcional como a mais isonômica, em termos de alocação de cadeiras. Em lugar dos argumentos usuais, baseados nos interesses de grupo e em idéias pré-concebidas, propõe-se uma fundamentação com base numa concepção liberal de isonomia – indivíduos podem decidir quais identidades de grupos assimilam-se às suas no momento do voto. Com isso, a isonomia política apenas fundada na escolha dos representantes implica uma representação proporcional.

O cenário inverte-se, quando apreciadas as regras de decisão social. Segundo Riker (1982), uma teoria da democracia voltada a descobrir o “*will of people*” (o bem comum), não é viável, pois, a partir das preferências sociais cíclicas (ciclismos), nenhum procedimento democrático pode existir, se este sempre produz o mesmo resultado, preferido em relação aos outros. Porém, conforme enfatiza McGann (2006), esse evento não produz resultados majoritários e arbitrários, e a regra da maioria é a única regra de decisão procedimentalmente justa, em termos de tratamento igualitário a todos os eleitores.

Nessa perspectiva apontada por Riker (1982), o conceito de *cycling* (ciclismos), que significa variação periódica de preferências, deixa de ser entendido como algo danoso à democracia, passando a ser, simplesmente, a presença de múltiplas e sucessivas coalizões que podem ser sempre potencialmente substituídas. Essa condição protege as minorias a partir da regra majoritária, sem abrir mão de vetos que podem ser benéficos, e evita o abuso desses em favor de privilégios. O autor, por fim, argúi que, longe de ser um problema a ser resolvido, a presença do *cycling* constitui parte integrante do modo de operação da própria democracia, e esta seria a mais importante consequência da literatura da escolha social para a teoria democrática.

Assim, estabelecem-se momentos distintos de agregação de preferências: (a) a agregação de preferências entre os eleitores, para a escolha de seus líderes ou

representantes; (b) a agregação de preferências entre os representantes, no decorrer do mandato; (c) e, ao final do mandato, uma nova agregação entre os eleitores para confirmar o grupo político dominante ou para substituí-lo.

McGann (2006) oferece um fundamento alternativo para a utilização da regra da maioria. Afirma-a como uma regra democraticamente defensável e lhe dá o tratamento de regra estrutural do processo deliberativo, em vez de ser considerada como um procedimento apto a produzir os desejados efeitos democráticos diretamente das preferências dos legisladores. A regra da maioria define o jogo no qual os legisladores barganham, negociam, deliberam, persuadem uns aos outros, visando a que a matéria em discussão receba o apoio da maioria. A regra da maioria sustenta-se normativamente em decorrência de ser procedimentalmente justa.

Por que a regra majoritária é desejável afinal?

Do ponto de vista do preenchimento das cadeiras em uma eleição, a representação no modelo majoritário compreende o representante como um mandatário (*agent*) que deve responder perante o seu eleitorado (*principal*) pelo cumprimento das metas que foram propostas (*outcomes*), sancionadas *a posteriori*, mediante exclusão ou recondução da respectiva coalizão ao poder. Ainda sobre esse aspecto, sublinha-se que:

A visão majoritária supõe o objetivo de controle democrático *ex post* e não de *influência* sobre o processo decisório, como é o caso da visão proporcionalista. Ela também está associada à idéia de representação como investidura de um *mandato*. Os cidadãos exercem controle ao aprovar propostas de futuros candidatos ao governo durante o processo eleitoral. Durante as eleições, tais candidatos recebem um mandato para implementar as preferências dos eleitores (Melo, 2007, p. 17).

Já no que diz respeito às decisões a serem tomadas pelos representantes, a regra majoritária também assume posição de destaque, pois é elemento de concretização do axioma decisividade, uma vez que os procedimentos democráticos devem produzir um resultado definitivo: uma alternativa entre vitória, derrota e empate. Em termos das regras de alocação de assentos, todas as cadeiras devem ser preenchidas ou será declarado um empate, resultado que não é aceitável em termos de decisões sociais. Se houver um empate num parlamento ou numa eleição, o resultado deve ser decidido de alguma forma, mediante utilização da medida

extrema dos sorteios, a realização de novos turnos de votação ou a decisão de uma maneira não-democrática, conferindo a uma comissão ou ao Presidente do órgão a função de desempatar (McGann, 2006).

O problema do *accountability* nos distintos modelos institucionais de democracia

Conclui-se essa breve incursão acerca da teoria democrática, em que o problema da agregação de preferência vem substituir, nas agendas de pesquisas, à luz da discussão pós-schumpeteriana, os conceitos clássicos de interesse coletivo e vontade geral, próprios do ideal de democracia representativa. Com isso, ressalta-se o papel dos eleitores no processo de *accountability* e passa-se a fazer uma revisão da literatura que analisa os mecanismos de controle democráticos, nos mais diversos arranjos constitucionais.

O problema geral da *accountability* como problema de delegação: Moreno et al. (2003) e Cox e McCubbins (2001)

Moreno et al. (2003), ao apreciarem o problema do déficit de *accountability* na região da América Latina, questionam o conceito de “*accountability* horizontal”, e estabelecem parâmetros em que o controle democrático efetivamente ocorre nos diversos sistemas políticos. Os autores superam a idéia de *accountability* como representação de interesses e a substituem pela de controle como delegação de poder do eleitorado para os representantes, exercido a partir de uma relação principal/agente. De igual modo, esses estudiosos negam a existência de um controle democrático entre representantes e/ou agências de mesmos grau hierárquico ou nível de atuação. Afirmam não haver *accountability* entre agentes, mas apenas entre estes e os respectivos principais. O que ocorre, na verdade, são as trocas de informações e as interações (*horizontal exchange*) entre agências, entre representantes ou entre as categorias referidas, uma vez que tais instituições são formalmente independentes.

O ponto fundamental levantado por esses três autores é que, quando as instituições são formalmente independentes uma das outras – como os poderes independentes do sistema presidencial – elas não são *accountable* entre si. Independência e *accountability* são características contraditórias do desenho institucional

configurado, por exemplo, na maioria legislativa em uma democracia presidencial hipotética.

Moreno et al. (2003) ainda demonstram a existência de variações da *accountability*, conforme o desenho institucional adotado, entre sistemas presidencialistas e parlamentaristas. Diante disso, maior *accountability* (no caso, vertical) e trocas horizontais em sistemas presidencialistas, onde há garantias formais de independência entre os diversos agentes tornam-se relevantes para a prevenção de relações principal-agente, inoperantes ou deficientes.

Cox e McCubbins (2001), por sua vez, concebendo a relação principal/agente como relação de delegação, apresentam três situações fundamentais em que esta ocorre: (a) o povo soberanamente delega poder decisório a representantes no legislativo e no executivo; (b) uma organização interna do legislativo e do executivo é estabelecida; (c) o legislativo e o executivo delegam novamente a agências e a *bureaux* o papel de executar as leis.

Arranjos institucionais precisam ser feitos, especialmente quanto à separação de poderes, para que a autoridade delegada não seja distorcida ou desviada, a fim de se produzirem políticas públicas eficientes. Na composição de tais arranjos, Cox e McCubbins (2001) analisam dois *tradeoffs* chave para a produção de resultados democráticos: (a) decisividade e resolutividade; (b) orientação pública ou privada das políticas.

No primeiro arranjo, é apreciado o número de atores com poder de veto (*veto players*) no referido contexto institucional: quanto maior o número de atores com poder efetivo de veto, mais difícil será alterar uma decisão política, uma vez que esse evento promove a credibilidade e a estabilidade, em prejuízo da decisividade, em contexto resolutivo. É importante enfatizar que um sistema com menos pontos de veto promove maior decisividade, mas gera um cenário propício à instabilidade política. No segundo arranjo, o maior número de vetos, proporcionalmente, direciona para uma privatização das políticas a serem produzidas; já no cenário em que existam poucos atores habilitados a exercer vetos é propícia a realização de políticas direcionadas ao interesse público (Melo, 2007, p. 14).

As pré-condições institucionais para uma *accountability* efetiva em Powell (2000, 2005, 2007) e Samuels (2007)

Powell (2007) critica os trabalhos que deixam de lado a *accountability*, no que diz respeito à implementação de políticas públicas a que os agentes estão vinculados. Ressalta que, para boa parte deles, assume-se o pressu-

posto de que o processo de agregação de preferências já estaria completo pela seleção dos representantes, escolhidos pelo eleitorado e comprometidos com as suas preferências. Apesar de oferecer respostas à questão posta por Riker (1982) quanto à agregação de interesses, a literatura referida assume que, no método democrático, há a correspondência automática entre os atos de governo e as preferências dos eleitores. Powell (2007) sustenta, ao destacar o papel das coalizões, que a congruência de múltiplas questões entre grupos de interesses é fator desencadeador da agregação das preferências.

A utilização dos votos como preferências nominais (*vote correspondence*) leva à agregação de preferências, para, em seguida, analisar como esses votos são agregados na seleção dos *policy makers* e de quais coalizões iriam formular as políticas públicas.

Ao analisar a responsividade democrática como uma das qualidades positivas dos regimes democráticos, Powell (2005) aprecia fatores que levam o processo democrático a induzir os representantes a produzirem as políticas públicas desejadas pela população. Para ele, a congruência de interesses é viabilizada pelos regimes proporcionais, na medida em que estes permitem a tradução exata dos interesses de cada grupo representativo para o qual as políticas públicas têm maior coerência com as opiniões do eleitor mediano. A congruência representacional expressa, pois, um mecanismo macrosocial de alinhamento de preferência entre os representantes e o eleitor mediano (Melo, 2007, p. 19).

Samuels (2007) opõe-se a Powell (2005), por entender que há maior *accountability* nos sistemas presidencialistas e majoritários e considerar que sistemas partidários e eleitorais mais simples proporcionariam maior clareza de responsabilidade, uma vez que os eleitores tendem a tratar os representantes do executivo e sua base no legislativo como se fossem uma equipe e a julgá-los dessa maneira. Sistemas mais complexos podem levar a distorções, como concentrar o controle sobre o executivo e afrouxar o *accountability* relativo à representação legislativa.

Samuels (2007, p. 721), no entanto, sugere que a principal diferença, em termos de habilidade dos eleitores em controlar os governos entre os regimes democráticos não é a clareza de responsabilidade, mas as diferenças na natureza da atribuição da responsabilidade política. Eleitores podem atribuir mais responsabilidade pelos resultados a executivos eleitos diretamente do que a primeiros ministros eleitos indiretamente. A clareza de responsabilidade pode obscurecer o grau de atribuição de responsabilidade, mas, se os eleitores não puderem primeiro atribuir responsabilidade a um

ator político, então a complexidade do sistema político torna-se irrelevante para a *accountability*.

Separação de poderes e *accountability*: Arato (2002) e Ackerman (2000)

Arato (2002) constrói, em sua teoria normativa, uma *accountability* pura, nas suas palavras, um imperativo hipotético, em termos kantianos, consistente num tipo ideal, com semelhanças ao modelo político de Westminster, mas com características próprias: um regime parlamentarista, unicameral, incompatível com governos de coalizão, em que a responsabilização pode se dissolver entre os grupos aliados, reforçando a aplicação de regras majoritárias e dissipando falsas identificações entre representantes e representados. Os prazos eleitorais curtos permitem a rápida dissolução da legislatura e não há qualquer limite para as reeleições.

O autor propõe um regime que, teoricamente, leva a uma dupla *accountability*: o executivo responde ao parlamento, e o parlamento, aos eleitores. Esse regime, que depende de eleições legislativas frequentes, promove uma facilidade institucional de dissolução do gabinete e das maiorias parlamentares, além de melhorar a performance do sistema de controle.

Arato (2002) acrescenta, ainda, a necessidade de um sistema público de financiamento de campanhas, utilizado como instrumento de limitação da influência privada nas decisões, e de uma reformulação do aparelho constitucional, uma vez que as idéias vigentes do constitucionalismo são incompatíveis com a possibilidade de maioria simples e com a restrição da revisão judicial em sentido contrário às aludidas maiorias. O partido majoritário não pode ficar à mercê de participação de grupos minoritários para a aprovação das emendas, sob risco de comprometimento da *accountability* do próprio grupo predominante. Ressalta a necessidade de uma oposição leal ao parlamento, a qual monitora as atividades do gabinete e fornece subsídios à realização do controle, pela exposição da conduta da maioria governamental.

Por fim, o texto de Arato (2002) expõe a síntese de seu trabalho, ao situar a construção do modelo institucional que pode ser complementado por instituições de deliberação, constitucionalismo e representatividade descritiva, fomentadas pela efetiva participação dos cidadãos nos fóruns democráticos e na sociedade civil.

Doutra via, Ackerman (2000) descreve o seu novo marco normativo para a legitimidade democrática. Abandona as interpretações clássicas relacionadas à separação de poderes e propõe o modelo por ele deno-

minado de parlamentarismo limitado (*constrained parliamentarism*), fundado em práticas constitucionais de países como a Alemanha, o Japão e a Itália. Estabelece três fatores institucionais fundantes de sua nova separação de poderes: a democracia, a competência profissional e a proteção das garantias e dos direitos fundamentais.

Ackerman (2000) propõe, assim, a superação do modelo tradicional de um parlamento de uma casa e meia, carta de direitos e de uma corte constitucional: a democracia e a *accountability* têm melhor desempenho num modelo de poderes separados, que conte com representação proporcional e mecanismos de estabilidade do governo. O presidencialismo é descartado como modelo aceitável, já que dificulta a representação proporcional e promove espaço para o personalismo político. O parlamentarismo é a sua escolha, porque preserva a liderança e o vínculo político com os programas das bases partidárias; rejeita, todavia, o modelo de Westminster, em virtude deste subverter o ideal de representação e conferir legitimidade a um gabinete sustentado por maioria simples.

Ackerman (2000) ainda aponta que a burocracia deve ser íntegra, formada por especialistas desvinculados dos partidos, sustentada por meio de incentivos institucionais, voltados a protegê-la da captura por parte dos diferentes setores do governo ou de grupos de interesses organizados. O autor também afirma que a separação de poderes dos sistemas presidencialistas bicamerais prejudica a especialização funcional da burocracia. Ackerman (2000) complementa essa idéia ao citar a proteção dos direitos fundamentais, pré-condição democrática, operada pela existência de um tribunal constitucional efetivo. Em seu estudo, particularmente, tece a existência de um nexo entre o desenho institucional e os aspectos normativos.

A representação e seus desvios: clientelismo e corrupção em Kitschelt (2000)

Kitschelt (2000) desenvolve sua teoria funcionalista, ao contrariar uma parcela da literatura. Afirma que políticas clientelistas são personalistas e reduzem a *accountability* democrática, em contraponto às políticas programáticas; essas são, para o autor, capazes de estabelecer uma aliança entre representantes e representados, aumentando a *accountability* e a responsividade, devido à clareza das regras e às trocas diretas. Quando os políticos não investem em um vínculo a um conteúdo programático, institucional ou informalmente, criam acordos com os seus seguidores, por relações pessoais e recompensas materiais.

A influência política de grupos econômicos, sem expressão entre os eleitores, é construída a partir do financiamento do agente político, em troca de favores materiais. Dessa maneira, forma-se um cenário favorável à captura da burocracia, em que a corrupção se torna a expressão ilícita da orientação privada (*private regardness*) do comportamento do agente público. Kitschelt (2000) destaca, inclusive, que a presença de pontos de corrupção é forte indício de clientelismo em um determinado sistema político. Apresenta, além disso, o fortalecimento institucional dos partidos políticos, a utilização da eleição por lista fechada e a adoção de conteúdos programáticos claros como instituições que visam à redução do grau de personalismo e permitem a *accountability* democrática.

Segundo Kitschelt (2000) o clientelismo não produz efeitos necessariamente nocivos: mecanismos de associação clientelistas e programáticas entre cidadãos e políticos devem ser tratados como equivalentes em um importante aspecto: ambos, sob condições específicas, têm a capacidade de organizar e de institucionalizar relações de *accountability* democrática e geram momentos de responsividade entre representantes e representados. Todavia, essa associação dá-se ao custo do comprometimento da própria idéia de representação.

O papel dos partidos na agregação de interesses

Conforme ressalta Kitschelt (2000), as dificuldades no acesso à informação pelos eleitores no momento da escolha entre diversos candidatos (problema de escolha social), principalmente em condições clientelistas fortes, em que predomina o personalismo, não possibilita a agregação de interesses coletivos, mas promove micro-satisfações de interesses materiais individuais.

Em seu estudo sobre o clientelismo, o autor explica que a existência de pontos de incoerência programática e vazios de disciplina em votações nominais que servem como indícios de que um partido, uma coalizão de políticos, está reunido por clientelismo não programático ou por relações carismáticas. A partir dessa idéia, a formação de partidos programáticos soluciona esses problemas, visto que articula um *ranking* de preferências que tem a aprovação de seus membros: os eleitores podem antecipar como suas escolhas, entre programas políticos diferentes, são capazes de influenciar os resultados do processo decisório democrático, e, assim, restaura-se a *accountability* democrática. Os partidos deixam de ser clientelistas e se comprometem com o programa pré-estabelecido, tal como ocorre nas sociedades desenvolvidas.

Conclusões

Neste trabalho, demonstra-se, inicialmente, a evolução da teoria democrática contemporânea. Parte-se da idéia de superação da doutrina clássica quanto ao problema da representatividade, operada mediante os conceitos metafísicos de bem comum, vontade geral ou interesses coletivos. Substituem-se tais elementos pela apreensão dos mecanismos concretos de agregação de preferências apresentados na obra de Schumpeter (1976), que sugere um controle dos agentes políticos pelo eleitorado.

Em seguida, relata-se como essa questão é trabalhada por Riker (1982) e McGann (2006), submetendo a problemática levantada por Schumpeter (1976) ao rigor de análises formais. O primeiro autor orienta-se pela teoria analítica da *social choice*, que nega qualquer possibilidade de agregação de preferências; o segundo fundamenta a construção de sua teoria formal na acepção do método democrático como um procedimento. Essa forma de proceder se concretiza por meio de dois elementos: a alocação de cadeiras e a decisão social, os quais demonstram que a agregação de preferências se dá em dois momentos distintos e restaura a idéia de controle verticalizado dos atores políticos pelos eleitores.

Nesse sentido, é assinalada a importância da regra majoritária como instrumental metodológico para a promoção da *accountability* democrática. Aberto o debate acerca da *accountability* vertical, realiza-se uma descrição panorâmica do espectro de abordagens que tomaram o tema como objeto: (a) a importância do fundamento da *accountability* em relações principal/agente, excluindo supostas situações de controle democrático horizontal, nas quais não exista relação de representatividade ou legitimidade; (b) os dois *tradeoffs* chave para a produção de resultados democráticos – decisividade e resolutividade; (c) a orientação pública ou privada das políticas – bem como a sua operação em modelos políticos com maior ou menor existência de pontos de vetos; (d) as teorias que confrontam os diversos modelos democráticos, quanto à possibilidade de promoção da *accountability*; (e) outras posições que sustentam o controle democrático em desenhos institucionais ideais e específicos, que propõem modelos alternativos de relações entre poderes; (f) a existência do clientelismo e sua influência sobre a

qualidade da *accountability*, a superar distorções com base na reformulação dos sistemas partidários.

Todos esses pontos de vista têm em comum o fato de submeterem o método democrático, na formação de uma teoria contemporânea, à análise de natureza institucional, explicitando fatores que possam, ou não, num dado cenário, contribuir para o exercício da *accountability* vertical. Destaca-se a predominância de idéias que apresentam as regras majoritárias, tanto na alocação de cadeiras, quanto no processo de decisão política, com o escopo de obter maiores níveis de responsividade entre os eleitores (principal) e seus respectivos representantes nas casas legislativas ou nos gabinetes; em suma, para realizar a *accountability* democrática.

Referências

- ACKERMAN, B. 2000. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, 113:633-729.
- ARATO, A. 2002. Representação, soberania popular e *accountability*. *Lua Nova*, 55-56:85-103.
- COX, G.W.; McCUBBINS, M.D. 2001. The institutional determinants of economic policy outcomes. In: S. HAGGARD; M.D. McCUBBINS (eds.), *Presidents, parliaments and policy*. New York/London, Cambridge University Press, p. 21-63.
- KITSCHOLT, H. 2000. Linkages between citizens and politicians in democratic polities. *Comparative Political Studies*, 33(6/7):845-879.
- McGANN, A. 2006. *The logic of democracy, reconciling equality, deliberation and minority protection*. Ann Arbor, Michigan University Press, 233 p.
- MELO, M. 2007. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade da democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(63):11-29.
- MORENO, E.; CRISP, B.; SHUGART, M.D. 2003. The *accountability* deficit in Latin America. In: S. MAINWARING; W. CHRISTOPHER (eds.), *Democratic accountability in Latin America*. Oxford/New York, Oxford University Press, p. 79-131.
- POWELL, G.B. 2000. *Elections as instruments of democracy*. New Haven, Yale University Press, 312 p.
- POWELL, G.B. 2005. The chain of responsiveness. In: L.J. DIAMOND; L. MORLINO (eds.), *Assessing the quality of democracy*. Baltimore, The John Hopkins University Press, p. 62-76.
- POWELL, G.B. 2007. Preference aggregation. Spatial models. In: C. BOIX.; S. STOKES, *The Oxford handbook of comparative politics*. Oxford, Oxford University Press, unidade 26.
- RIKER, W. 1982. *Liberalism against populism: A confrontation between the theory of democracy and theory of social choice*. San Francisco, W.H. Freeman, 311 p.
- SAMUELS, D. 2007. Division of powers. In: C. BOIX.; S. STOKES, *The Oxford handbook of comparative politics*. Oxford, Oxford University Press, unidade 28.
- SCHUMPETER, J. 1976. *Capitalism, nacionalism and democracy*. London, Allen and Unwin, 437 p.