

Instituições e *accountability* na teoria democrática contemporânea:

considerações sobre qualidade e eficácia democrática

Diego de Freitas Rodrigues

Resumo

O artigo analisa a teoria democrática contemporânea, tanto sua versão positiva quanto sua versão normativa, a partir de duas questões fundamentais: a qualidade e a eficácia das instituições políticas democráticas. Pretende-se identificar critérios que norteiem a reflexão em benefício da qualidade da democracia e sua eficácia. Desenhos institucionais que geram maior ou menor capacidade de decisão fazem diferença na expansão de graus maiores de *accountability* vertical e horizontal. O artigo considera ainda que tipos de regimes democráticos podem desenvolver vícios devido a seus desenhos constitucionais (por meio de paralisia decisória) e sistemas partidários (clientelismo e favorecimento da corrupção) serem menos *accountables*.

Palavras-chave: instituições democráticas; *accountability*; desenho institucional; eficácia política; teoria democrática contemporânea.

Abstract

This article analyses the contemporary democratic theory, both its positive version and its normative version, from two main questions: the quality and the effectiveness of the democratic political institutions. It is intended to identify the driving criteria of the thought in favor of the democracy quality and effectiveness. Institutional designs capable of generate major or minor decision make difference in the expansion of the highest degrees of *accountability*, both vertical and horizontal. The article takes in account that types of democratic regimes can develop some bias which will impact on democratic weakness derived from the constitutional designs (through the decisional paralysis) and the party system (clientelism and in favour of corruption) being just *accountable*.

Keywords: democratic institutions; *accountability*; institutional design; political effectiveness; contemporary political theory.

Artigo recebido em 11 de janeiro de 2012; aceito para publicação em 20 de junho de 2012.

Sobre o autor:

Diego de Freitas Rodrigues é Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e pesquisador do Núcleo de Estudos Legislativos e de Política Externa (Nelpe) na mesma universidade.

Introdução

Na literatura especializada de Ciência Política, os apontamentos fornecidos a respeito de critérios para definição de regras e procedimentos em instituições políticas democráticas repousam sobre a garantia de conservação de diversidade de expressão política e sobre a confecção de direitos e recursos institucionais que contemplem a preferência de seu eleitorado e, claro, o exercício de fiscalização sobre os governantes.

É possível considerar que a mais fundamental particularidade da democracia seja sua efetiva condição transformadora e a procura de aprimoramento e de criação de novas instituições. Toma-se, como suporte *apriorístico*, que qualquer critério particular de democracia traz consigo o cerceamento da realidade, seja para transformá-la, seja observá-la. Para Cox e McCubbins (1997), o grande dilema nas democracias representativas seria constituído por um “trade off”: se o Estado é *decisivo* ou se é *responsivo*. Considero que nesse *trade off*, essencialmente uma questão de desenho constitucional, encontra-se fundamentalmente a discussão sobre *accountability* na teoria política contemporânea.

No moderno sistema democrático de representação, a pouca institucionalização (especialmente quando falamos de partidos, já que são seus mecanismos primários) pode prejudicar a *accountability* eleitoral (KITSCHHELT, 2000). Mais ainda: pode prejudicar a qualidade democrática e, conseqüentemente, a eficácia política. A representação, *tomada como mandato*, efetua-se no sentido de um conjunto de ação política cujo objetivo é atender aos interesses dos eleitores-cidadãos. Nesse ponto o debate em torno da representação traz a tona a *accountability*: governos representativos adotam políticas alinhadas com as preferências dos eleitores (PRZEWORSKI, MANIN & STOKES, 1999).

Algumas perguntas desdobradas serão os fios condutores de análise neste trabalho: quais os critérios para definir melhores graus de institucionalização e *accountability* na literatura especializada? Desenhos institucionais fazem diferença? Arranjos institucionais podem prejudicar a progressão e eficácia democrática? De que forma a separação dos poderes afeta a *accountability*?

Fundamentalmente, serão essas indagações que nortearão a confecção do trabalho. Para isso, o recorte de análise alocar-se-á em torno de três grandes eixos de discussão:

1°. O debate a propósito do problema da agregação das preferências e da escolha social e a coadunação desse viés em torno da regra majoritária como melhor suporte eleitoral-institucional;

2°. A discussão em torno da *accountability* nos modelos democráticos e os entraves institucionais observados na literatura especializada;

3°. Por fim, alguns desdobramentos em torno de “desvios democráticos”, cimentados especialmente em torno de mecanismos de vínculo clientelista e carismático em contraposição aos mecanismos de vínculo programático, discussão dirigida no âmbito da institucionalização dos partidos.

O enfoque de abordagem no trabalho privilegiará a observação teórica em nível comparativo, enfatizando os mecanismos causadores da ineficiência democrática e o baixo grau de “responsabilização” (baixa qualidade representativa) e as alternativas (nem sempre concordantes) entre os autores considerados

mais fundamentais para o alicerce do debate aqui proposto.

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

Em seu livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Schumpeter (1961) rompe com pressupostos fundamentais da teoria clássica da democracia. No sentido clássico, a democracia era percebida como um arranjo institucional que possuía duas premissas fundamentais: a *bem comum* e a *vontade geral*. As decisões políticas chegariam via o *bem comum*, por meio de eleições, prevalecendo o que se concebia como *vontade geral*. Schumpeter questionou essa premissa de vontade geral. Para ele, não existiria uma “vontade do povo” associada a um bem comum. Seria necessário entender a democracia no âmbito de possibilidade de proporcionar um equilíbrio de múltiplos interesses que permeiam a sociedade. Uma pergunta emerge então: *a democracia então não seria um governo do povo?* Não. Para Schumpeter, *a democracia constituir-se-ia em um governo aprovado pelo povo*.

Sua crítica reflete-se na indagação sobre a capacidade operacional do povo de produzir uma vontade autônoma, suposta em racionalidade e que traduza um bem que seja comum a todos. A democracia transformou-se em um arranjo institucional que media a competição entre os grupos políticos pelo poder político. Para ele, é inviável que indivíduos diversos, propensos a múltiplos incentivos e com interesses distintos possam realizar um consenso em torno de um objetivo comum.

O pleito eleitoral teria por finalidade recompensar candidatos com um mandato, tomando por premissa a conduta dos mesmos na política. Nesse sentido, a competição entre candidatos constituir-se-ia como fundamental para a democracia, cenário onde o eleitor teria capacidade de escolha de qual melhor representante e, também, seu partido. Schumpeter considera que, ainda que ocorresse esse fato, os indivíduos divergiriam sobre os meios indispensáveis para atingir-se alguma meta estabelecida. O problema de agregação das preferências é posto em questão.

Powell conceberá fundamentalmente a agregação de preferências como “the process of considering and choosing among possible policies favored by members of the group”¹ (POWELL, 2007, p. 653). Ele também considera a ligação *efetiva* entre democracia e agregação de preferências. Para ele, estudos com valor empírico sobre democracias representativas envolverão de uma forma ou de outra a agregação de preferências, existindo uma forte conotação normativa.

Powell então indaga como a diversidade de preferências será coadunada. Ao que afirma: “Social choice theorists have learned a great deal about whether and how the varied preferences of multiple individuals can be coherently and consistently aggregated into a single choice”² (*idem*, p. 654). Um ponto fundamental sobre a teoria da escolha social é a do cidadão-eleitor mediano. As preferências e posições dos representantes políticos são geralmente mais estruturadas (e por vezes mais radicais) que a do cidadão-eleitor mediano. Esse conceito de cidadão-eleitor mediano é inferido dentro de uma escala direita-esquerda (presupondo que o eleitor terá uma mesma percepção dessas duas diretrizes políti-

cas).

Na análise de Powell, essa escala e o uso conceitual do eleitor mediano é um forte instrumento da análise da competição política e formulação de políticas, entretanto, o autor também apresenta pontos negativos, já que essa abordagem reduz as preferências à escala direita-esquerda, não contemplando todas as variáveis de preferências dos eleitores e nem características próprias de muitos países. Para isso, o autor aponta uma saída teórica: o uso do voto como preferência nominal.

Nesse âmbito, a revisão analítica feita por Powell traz alguns pontos de reflexão como a possibilidade de considerar os votos como agregação direta das preferências, gerando três prospecções: (i) o entendimento das leis eleitorais; (ii) a distribuição geográfica dos votos e (iii) um número suficiente de partidos. Entretanto, algumas desvantagens são levantadas também pelo autor, especialmente a construção de cenários fortemente artificiais ou o vazio explicativo na formação das preferências ou as promessas de cunho partidário e o entendimento do voto como mecanismo causal das preferências. O problema do voto, acrescido do debate acerca da regra majoritária, foi refletido, anteriormente, também por outro autor, um dos pilares da teoria da escolha social, William Riker, como será discorrido a seguir.

O paradoxo do voto e o problema da regra majoritária

Para Riker, os resultados da escolha social mostram que a regra majoritária não pode dizer qual é a vontade das pessoas, e ainda: não é possível saber o que as pessoas querem devido aos diferentes sistemas eleitorais produzirem diversos resultados ao longo do tempo. Assim, configura-se centralmente a rejeição do populismo por parte de Riker. Dessa forma, não seria difícil mesmo conceber e identificar, como o autor acredita, o valor normativo da regra majoritária relacionado com o populismo (MCGANN, 2006, p. 77).

Na teoria da escolha social, a instituição do voto é um elemento essencial (a idéia de um liberalismo mínimo) porque temos de levar em consideração o voto como princípio elementar e premente à democracia e é em torno do voto que se configura a participação popular, já que podemos denotar que é a partir do voto que se agrega e se democratiza as escolhas coletivas.

Nesse âmbito, a teoria da escolha social promoveria dois resultados relevantes para a teoria democrática: (i) respeitando a premissa da igualdade política, a feitura democrática de uma decisão necessitaria utilizar regras majoritárias nas situações legislativas práticas; (ii) regras majoritárias não produziriam tipicamente uma “singularidade”, mas permitiria sim uma “ciclicidade”.

A ciclicidade, então, passou a ser percebida na literatura especializada como um corrosivo à democracia. Esse argumento baseia na ideia de que os resultados da votação são insignificantes. Assim, para Riker, os *outcomes* democráticos resultam da manipulação arbitrária realizada pelas elites. Riker alega que as coalizões vencedoras mínimas (“minimal winning coalitions”) constituem-se como preferências primárias dos atores sociais devido a um fator fundamental: haverá uma recompensa maior com esse tipo de aliança. Esse cenário gerará coalizões com tendências muito amplas para a confecção da vitória eleitoral,

mas gerando, entretanto, uma outra tendência: a exclusão de atores e consequentemente a instabilidade do sistema.

Existiria um paradoxo do voto na formulação teórica de Riker, no sentido de uma contraposição entre os valores individuais (que possuiriam coerência) e a escolha coletiva (com característica incoerente) numa categorização versada como regra de escolha coletiva, já que escolhas individuais são impulsionadoras da escolha social. A dimensão do voto ajustou-se dentro de novos contextos históricos, onde garantias ideais não foram transformadas em ganhos efetivos.

Há uma herança schumpeteriana na reflexão sobre qualidade e eficácia democrática em Riker: no plano de arranjo institucional a desordem é inevitável em coalizões regressivas ao mínimo. Não havendo restrições que assegurem um equilíbrio quando o conflito dá-se em torno das regras ou da eliminação de atores no sistema, a instabilidade política torna-se um fenômeno social inerente, mesmo que possa ser moderado por mecanismos denominados por Riker como *métodos de contenção moral e institucional*.

A contra-argumentação de McGann: ciclicidade e deliberação

Fundamentalmente, a reflexão que McGann desenvolve sobre uma teoria das instituições políticas democráticas é no sentido da igualdade política. Ele rejeita que a democracia deva ser avaliada e justificada apenas dentro de uma instrumentalidade mínima. O autor considera essencial o desempenho dos procedimentos democráticos, tanto em termos de justiça quanto de deliberação razoável (*idem*, p. 27).

Procedimentos são fundamentalmente as regras do jogo democrático. McGann considera que duas qualidades essenciais da democracia (participação e deliberação) são frutos do processo democrático. Na sua abordagem procedimental da democracia, McGann concebe que existirá democracia desde que o procedimento seja respeitado. Os procedimentos democráticos trarão dois aspectos a serem acrescentados: as regras de preenchimento dos assentos e as regras de decisão social. A primeira tem um cunho eleitoral, tomando por suporte critérios de representatividade, pressupondo um equilíbrio entre proporcionalidade e representação espacial, enquanto a segunda já se constitui na esfera de votação legislativa, existindo uma coalizão de interesses atuando sob duas disposições: satisfação da igualdade política e processo de tomada de decisão dentro de padrões “razoáveis”.

McGann ainda acrescenta outros dois pontos em sua reflexão analítica: 1º É possível que as regras do jogo democrático possam ser legisladas e mesmo adaptadas aos interesses tanto de eleitores quanto de parlamentares, existindo mecanismos de incentivos e coerções morais; 2º O jogo democrático terá sempre uma conotação adicional em relação às demais qualidades democráticas, ainda que um meio efetivo na promoção das mesmas.

McGann também se indaga sobre onde existiria um *trade off* entre valor da igualdade política e as qualidades de proteção das minorias, deliberação razoável, estabilidade, *accountability* e desempenho econômico. O processo de fabricar decisões políticas envolveria o que denomina como “processo de bargaa-

na”. E traz como suporte analítico o conceito de transitividade, que seria a característica de haver preferências entre diversas alternativas, de modo a hierarquizá-las e eleger unicamente uma delas, embora reconheça que ela deva ser abandonada em algumas circunstâncias.

Ele operacionaliza a igualdade política liberal nos axiomas de *anonimidade* e *neutralidade*. Os axiomas anteriormente comentados precisariam ser aplicados não somente entre alternativas, mas também na escolha entre coalizões de alternativas. A igualdade política será um fundamento de diferenciação que o autor buscará tratar quando diferenciá-la sua abordagem da teoria da escolha social. E mais: para ele, o valor da igualdade política implica proporcionalidade o sistema eleitoral.

Os pontos de crítica e concordância de McGann à teoria da escolha social envolvem o debate sobre os mecanismos democráticos. A literatura de teoria da escolha social tem encarado as regras de decisão social como opostas às regras de alocação de cadeiras, já que na última a representação política é distribuída, conquanto na primeira a decisão ocorra entre alternativas competidoras. A proporcionalidade é inferida logicamente pela importância da igualdade política, ao contrário da teoria da escolha social, que tendeu a considerar a concentração das regras de decisão social especialmente no âmbito do sistema eleitoral. McGann justifica sua posição ao considerar que essa importância outorgada à igualdade política tem por base a proporcionalidade como uma necessidade fundamental para um sistema eleitoral ser democrático.

A igualdade política implica representação proporcional (*idem*, p. 37), ainda que o conceito de representação proporcional constitua-se nitidamente como uma abstração. Afinal, a proporcionalidade é somente um princípio. Daí a necessidade de “traduzir” princípios como experimentos institucionais, justamente porque não existiriam sistemas perfeitamente proporcionais.

Para McGann, outro ponto torna-se fundamental: a distinção entre *representação proporcional* e *regra de pluralidade*. Ele considera a *proporcionalidade* como o *uso* do mecanismo eleitoral, e não o seu *resultado*. A regra majoritária, para ele, maximiza a “responsividade” nas preferências das pessoas. Dois pontos são fundamentais para avançar nesse debate: (i) regras de decisão social respeitam a importância da igualdade política e (ii) regras majoritárias não são transitivas.

Segundo McGann, existem dois resultados relevantes para a teoria democrática na teoria da escolha social, mesmo para repensar-se seu quadro analítico: (i) Suscitar democraticamente uma decisão necessitando utilizar regras majoritárias nas situações legislativas práticas e (ii) regras majoritárias não produzem singularidades, mas sim ciclicidades: “this conclusion – that cycling is ubiquitous but limited – leads us to the conclusion that democracy theory needs to be rethought, but that the normative value of majority rule can be defended against Riker” (*idem*, p. 70)³.

Diferente de Riker, que considerava a ciclicidade como um efeito corrosivo em sistemas democráticos, McGann a vê como algo inevitável em regras majoritárias e, mais, dirá mesmo que a existência de ciclos de regras majoritárias são *virtualmente inevitáveis*. Para ele, a ciclicidade é uma parte essencial da democracia e seria possível observar: “the effects of cycling in pervasive phenomena

such as legislative logrolling and coalition negotiation, which are – it not impossible – to explain without cyclical or at least intransitive social preferences”⁴ (*idem*, p. 71).

A crítica que Riker faz, conjugando arbitrariedade e regra majoritária, é infundada. Para McGann, a regra majoritária constitui-se somente como uma regra de decisão, mas uma regra de decisão justa em termos de considerar todos os eleitores em igualdade de alternativas. McGann considera que é fundamental reconhecer que a regra majoritária é percebida em seu livro como um processo deliberativo, não um procedimento que produz resultados democráticos corretos diretamente vinculados às preferências dos legisladores.

A accountability nos distintos modelos institucionais de democracia

Nas modernas democracias representativas o mecanismo que efetiva um vínculo entre o eleitorado e os representantes é a *accountability*. Considero que os problemas fundamentais sobre *accountability* são acolhidos na esfera das instituições políticas democráticas, na maneira com a qual essas instituições podem proporcionar mecanismos de controle dos representantes. Esses meandros institucionais dependem de um quadro institucional muito próximo daquele oferecido por Dahl (2005) para regimes poliárquicos. Cerceada a definição fundamental acerca da *accountability*, considero importante também visualizar, conceitualmente, os desdobramentos constitutivos da *accountability* e a conseqüente inserção no plano institucional.

A *accountability* poderia dividir-se, essencialmente, em manifestações institucionais de característica *horizontal* (refere-se ao controle exercido mutuamente entre os poderes institucionalizados, a separação dos poderes, por exemplo) e *vertical* (caracterizar-se-ia pela coadunação em torno da prestação de contas e conseqüentemente a sujeição ao exame e veredicto popular por meio das eleições, gerando, ou não, nova delegação de competência decisória)⁵.

Apresentada uma definição que concatena perspectivas fundamentais sobre *accountability*, a distinção entre regimes democráticos, obedecendo ao tripé presidencialismo, semi-presidencialismo e parlamentarismo, traz em sua configuração problemas também diferenciados de graus de *accountability* e de qualidade democrática, até mesmo em relação a se existiriam diferenças consubstanciais entre os regimes nesse sentido. O que unirá esse debate teórico será o problema da separação dos poderes e as implicações sobre a *accountability*. É o que buscarei refletir nas próximas páginas.

O problema geral da accountability como problema de delegação

Moreno, Crips e Shugart (2000), contemplarão a *responsabilização* como um ato de *delegação*. Essa perspectiva sustenta-se no modelo “principal-agente”. Eles consideram a *accountability horizontal* como diretamente vinculada à qualidade da *accountability vertical*. O pressuposto que tomam é que o problema da delegação é o eixo central ao debate em torno da *accountability*, vincu-

lando o problema de delegação e de principal-agente às configurações de desenho constitucional de sistemas políticos presidencialistas, semi-presidencialistas e parlamentaristas.

Um ponto importante para cimentar essa percepção é que a relação entre *principal* e *agente* alicerça-se como condicional, fundamentada na possibilidade de destituição do *agente* pelo *principal* (fundamento da *accountability*). Contudo, os autores reforçam a percepção que a relação principal-agente é vertical em sua constituição fundamental. Outro reflexo é a complexidade que o desenho institucional pode gerar na capacidade que o *principal* terá de punir o *agente* por meio das eleições.

As instituições *definem* a relação principal-agente. Cox e McCubbins (1997) conduzirão sua análise nesse sentido, no qual o processo de delegação obedece a três critérios prerrogativos: (i) A “soberania popular” delega o poder de tomada de decisão política a um corpo poder Executivo e poder Legislativo; (ii) existe um detalhamento no poder Executivo e no poder Legislativo quanto ao processo de delegação, constituindo ministérios, comitês ou comissões legislativas, mecanismos de controle de agenda, tendo implicações na relação Executivo-Legislativo; (iii) toma-se o poder Legislativo como o *principal* e as agências e *bureau's* como *agentes*.

A relação de *accountability* vertical entre eleitores e legisladores é crucial para o funcionamento do que denominam de *troca horizontal* (MORENO, CRIPS & SHUGART, 2000). Trocas horizontais seriam as relações entre os poderes nos sistemas presidencialistas. Essa troca horizontal efetuar-se-ia entre instituições independentes no nível formal. As trocas horizontais seriam um meio de salvaguardar os cidadãos de uma autoridade central. A baixa *accountability* geraria um cenário que teria por conseqüência a visualização de fragilidades institucionais nos mecanismos de controle dos eleitores sobre seus representantes, resultado, fundamentalmente, das falhas das regras eleitorais. Por exemplo, agências, operando mais sob restrição do que autonomamente, dependem de políticos que tanto as criam quanto as mantêm. Os autores inserem a problemática na qual, pressupondo que os políticos são poucos responsivos aos eleitores, existiriam poucos incentivos para controlar o poder Executivo e o poder Legislativo. Típico arranjo derivado do desenho institucional.

É uma ponte interessante para a discussão que Cox e McCubbins (2001, p. 26) trarão ao analisarem a qualidade da democracia segundo dois parâmetros: “decisividade” e “resolutividade”. O primeiro parâmetro consiste em considerar a decisividade como a competência de um Estado em disseminar e aplicar alguma mudança política. Já o segundo parâmetro teria como característica outra competência por parte do Estado: a manutenção de alguma condição política.

Nesse aspecto, a quantidade de atores com poderes de veto influencia diretamente na resolução dessa questão. É possível identificar que fundamentalmente o objetivo de análise de Cox e McCubbins é examinar a governabilidade do Estado, gerando duas conseqüências: diminuir ou aumentar o número de *veto gates*. A resolução desse *trade off* tem influência direta pelo número efetivo de *veto gates* e em como os mesmos são determinados.

Uma das maneiras pelo qual é possível verificar esse número efetivo de *veto*

gates é por meio da separação dos poderes (amplos pontos de veto), presidencialismo (separação entre poder Executivo e poder Legislativo), o bicameralismo (duas casas parlamentares), federalismo (embora Cox e McCubbins reconheçam pontos positivos na competitividade entre as subunidades nacionais) e separação de propósito (ampliando a variedade de preferências dos atores exercendo pontos de veto). Quanto mais divididos os poderes, supostamente, tem-se mais provavelmente um Estado com resolutividade e menos um Estado com decisividade. É um tema denso e espinhoso, embora instigante.

As pré-condições institucionais para uma *accountability* efetiva

Para Samuels (2007), discutir *accountability* pressupõe discutir separação dos poderes. Ao se indagar sobre como a separação dos poderes afeta os cidadãos, Samuels reconhece uma implicação de vínculo entre a separação dos poderes e a *accountability*, tanto vertical quanto horizontal e gera uma pergunta: de que forma a separação dos poderes, em suas diversas ramificações, afeta a qualidade democrática? Samuels reconhece que o debate sobre o melhor desenho constitucional não é novo e uma pergunta elementar sobre a separação dos poderes (dentre outras) norteará sua própria reflexão: a separação dos poderes tem relação com o colapso de regimes democráticos?

Essa pergunta de uma forma ou de outra também será feita por Powell (2007). Ele considera que a responsividade democrática ocorre sob um cenário no qual os governantes programam as políticas que os cidadãos querem. Entretanto, a responsividade não é medida apenas pela qualidade democrática e constitui-se como um processo complexo.

Samuels considera que a discussão sobre a distinção entre perspectivas majoritárias e proporcionais de democracia seria inadequada no exercício de comparação de regimes democráticos, já que existiriam tipos de regimes híbridos, combinando ambos os tipos. Entretanto, Powell acredita que a perspectiva proporcional encoraja grande congruência entre cidadãos e governantes. Para Powell, esse debate envolvendo regras majoritárias e proporcionais reflete normas diferenciadas.

Samuels segue a distinção clássica entre tipos de regimes: presidencialista, semi-presidencialista e parlamentarista. Distinção essa que se efetuará no processo de escolha do poder Executivo. Segundo Samuels, o presidencialismo possui um desenho institucional ancorado mais em resolutividade e menos em decisividade, comparação essa realizada com o parlamentarismo.

Um ponto importantíssimo nesse âmbito é tomado ao considerar a maior *flexibilidade institucional* do parlamentarismo. Flexibilidade essa configurada, por exemplo, no cenário no qual, sob o presidencialismo, o presidente tem a “última palavra” na formulação política, enquanto sob o parlamentarismo o primeiro ministro terá de ser responsivo ao Gabinete. Outro ponto importante constituir-se-ia pela capacidade maior do presidencialismo ser mais conflituoso e menos coordenado, como o parlamentarismo.

Retomando a pergunta “a separação dos poderes tem relação com o colapso de regimes democráticos?”, Samuels afirmará que a resposta para crises de regi-

mes democráticos é ampla, mas envolve dois fatores substancialmente: colapso econômico e tensão social. Entretanto, também inclui nessa configuração o *fator institucional*. Instituições políticas podem contribuir para esse cenário e regras eleitorais e sistema partidários também. Acompanhando essa discussão, Powell reconhecerá que a durabilidade da democracia é uma prerrogativa da responsividade democrática. Para Samuels, existem razões que diferenciam os tipos de regime no âmbito da *accountability* eleitoral, existindo fatores institucionais (como o ciclo eleitoral, por exemplo) e no sistema partidário que atenuam a *accountability*, gerando, algumas vezes, um cenário de alto nível de *accountability* no poder Executivo e menor nível no poder Legislativo.

É possível acrescentar ainda que sob o presidencialismo medidas unilaterais por parte do poder Executivo são possíveis (e exercidas) sem capacidade, por parte do poder Legislativo, de exercer controle. O que é diferente no parlamentarismo: pressupondo um cenário de medidas unilaterais por parte do Executivo a dissolução do gabinete impõe por parte do Legislativo o fim do governo, inferindo, por via dessa comparação, que o desenho institucional afeta tanto a decisividade quanto a resolutividade.

Separação dos poderes e *accountability*

É possível identificar imediatamente uma característica que une tanto Andrew Arato (2002) quanto Bruce Ackerman (2000) na teoria democrática contemporânea: o caráter normativo de seu debate sobre separação dos poderes. A análise crítica de Ackerman (2000) concentra-se e também se expande em torno do quadro analítico envolvendo o constitucionalismo, no qual insere dentro de um grande tema: a democracia e a sua limitação.

Para Arato (2002, p. 96), o debate em torno da *accountability* toma um rumo que transpõe o minimalismo democrático, tanto que considera que para um efetivo regime de *accountability* a participação da sociedade civil e da esfera pública é de cunho fundamental para a qualidade democrática, mas ainda pressupõe o aspecto retrospectivo da *accountability*. E mais: seria necessário incorporar graus de deliberação para essa efetividade de *accountability*. De certa forma, sua abordagem carrega consigo uma ponte entre a teoria democrática procedimental e a deliberativa.

Andrew Arato, tanto quanto Bruce Ackerman, considera que o nível de *accountability* política mais efetiva encontra-se no parlamentarismo, diferenciando-os quanto à dimensão numérica das casas parlamentares. O primeiro considera que apenas uma casa seria fundamental, enquanto o segundo considera duas casas importantes. Essa distinção conceitual normativa de Arato repousa na pressuposição de que a *accountability* assumiria duas tendências: “identificabilidade” e “designibilidade”.

Ackerman ainda considera o fator eleições na maneira com que estão diretamente relacionados ao problema da separação dos poderes. Nesse contexto do presidencialismo, ainda que um partido ganhe a eleição, ele não necessariamente terá plena autoridade para legislar, gerando um impasse e três cenários: *acomodação*, *impasse* e *desagregação constitucional*. Situações que poderiam volver a efetivas crises de governabilidade, criando um ciclo vicioso permeado por

quebras de impasses legislativos por meio de decretos unilaterais por parte dos presidentes, expandindo por decreto seus poderes, permitindo um “alívio” aos representantes e com isso um cada vez maior sobredimensionamento do poder Executivo sobre o poder Legislativo.

Uma presidência eleita dispõe o sistema político em torno de uma personalidade, outro ponto falho do presidencialismo para Ackerman, que considera o sistema parlamentar menos sujeito a esse contexto. Reflexo também desdobrado na maneira como um presidente atende seu partido de maneira instrumental, enquanto o primeiro ministro encontra-se numa situação na qual deve tratar seu partido de maneira a orientar sua conduta em meio a políticas duradouras. O que gera uma preocupação quanto à supressão dos ideais democráticos em sistemas presidencialistas incorridos em cenários de *desagregação constitucional*.

Arato, também preocupado com a perda de qualidade na institucionalização democrática, listará alguns pontos fundamentais para uma *accountability* política: (i) o tipo de regime democrático deve ser parlamentar baseado em uma única casa; (ii) prazos eleitorais mais curtos dispendo a possibilidade institucional de dissolver o poder Legislativo, convocando novas eleições; (iii) existência de um sistema público de financiamento das campanhas; (iv) um regime de *accountability* puro teria grande semelhança com o modelo de Westminster, ainda que duas diferenças sejam fundamentais: a existência de apenas uma casa e a *possibilidade* de uma Constituição escrita.

Nesse último ponto talvez se encontre o ponto divergente mais perceptível para as reflexões de cunho normativo entre Arato e Ackerman. A separação dos poderes implicaria para Ackerman, retomando a discussão sobre “exportação” de desenhos constitucionais, uma rejeição dupla ancorada no conceito de “constrained parliamentarism”.

Ackerman, mesmo considerando que o sistema de Westminster não é uma barreira contra crises de governabilidade, acreditará que esse modelo passaria por muito menos crises de governabilidade, bem como uma maior coerência programática. Assim, governos que irrompem da separação dos poderes não se constituem “atraentes”. Tanto no plano da governabilidade quanto no que denomina “pleno exercício da autoridade”. Ackerman sugere um novo modelo de divisão institucional: entre parlamentos e povos, no qual os últimos exprimirão suas vontades por meio de pleitos atenciosamente formulados, o que gera, para o autor, a necessidade de um tribunal constitucional, consideração muito próxima também da feita por Arato.

Arato considera que o modelo majoritário revela um vínculo fundamental com a *accountability política*: a existência de uma efetiva oposição no parlamento. Esse vínculo é tão importante para Arato (*ibidem*) que sem ele “o processo de *accountability* não poderia existir.” Mas talvez o princípio fundamental da orientação teórica de Arato seja o conceito de *dupla accountability*, cuja consistência dá-se pela dupla resposta institucional do regime democrático. Nesse quadro conceitual o poder Executivo seria responsivo para com o poder Legislativo e este para com os cidadãos. Por exemplo, Ackerman reconhece a existência de certa dificuldade nessa engenharia constitucional. E Arato afirma que sem a atividade política dos cidadãos, não apenas restritos numa diminuta

participação do processo político por meio do exercício de votar e, sim, afeitos às instituições deliberativas democráticas e a própria sociedade civil, um sistema de *accountability* não existirá.

A representação e seus desvios: clientelismo e corrupção

Na teoria democrática normativa e positiva existem diferenças de abordagem. Herbert Kitschelt observa que a primeira busca debater a justificabilidade e desejabilidade dos mecanismos de vinculação (clientelista, carismático e programático), a segunda primará sua abordagem focando nas condições empíricas que fomentam diferentes mecanismos de vínculo e suas conseqüências funcionais em políticas democráticas no âmbito de durabilidade, legitimidade cívica e desempenho político.

Kitschelt explora pontos de intersecção entre as políticas clientelistas, carismáticas e programáticas, “desmistificando” prerrogativas analíticas em torno, principalmente, das políticas clientelistas em nível comparativo com as políticas programáticas. O problema da escolha social e da assimetria informacional entrelaça-se quando os eleitores escolhem entre partidos baseados em posições temáticas (em virtude de reduzidas informações), então os partidos terão sucesso tão somente se eles puderem direcionar estas posições temáticas em torno de alternativas conceituais simples, como entre direita e esquerda.

Existirá dificuldade na conciliação entre políticas clientelistas e programáticas, separando fundamentalmente suas práticas: de um lado, o clientelismo e sua prática informal de disposição de recursos, como incentivos antes e depois das eleições na troca do voto ou sua característica de não criar conteúdo programático e sim acordos com seus seguidores. Do outro lado, os mecanismos programáticos de vinculação política que contemplam princípios universais, que, para o autor, são contemplados tanto por socialistas quanto por liberais mais assertivos, reduzindo as margens de atuação de práticas clientelistas.

É interessante observar que para Kitschelt tanto o clientelismo quanto o vínculo programático são dois mecanismos políticos de certa forma incompatíveis (mas não absolutamente) com o carisma político. Líderes carismáticos obtêm suas lealdades por meio de suas qualidades pessoais e qualquer tipo de partido que venha surgir e que tenha uma coesão partidária engessa a atuação do líder carismático.

Kitschelt também afirmará que partidos no âmbito institucional não são necessariamente partidos no sentido funcional, já que, para o autor, não seriam constituídos como veículos coletivos de resolução de problemas (de ação coletiva e de escolha social).

Quando políticos investem em infraestrutura técnica administrativa sem, todavia, promover modos de agregação de interesses e formação de programa criam mecanismos “indiretos” de clientelismo, estabelecendo compromissos com seus eleitores por meio de pagamentos diretos e pessoais, já que vínculos clientelistas envolvem diferentes circuitos de trocas. Kitschelt considerará que políticas clientelistas favorecerão a *accountability*. Julgo que essa “reviravolta de percepção” das políticas clientelistas é coerentemente costurada, pois quando tomamos a institucionalização como pré-requisito para a estabilidade demo-

crática, logo as democracias com predominância de práticas clientelistas podem frequentemente ser duradouras, em *envolvimento com reciprocidade e voluntarismo*, mas também *exploração e dominação*.

Outro ponto fundamental é sobre a relação da política clientelista e a corrupção. Existirão outras formas de inserção clientelista, cimentadas em práticas de corrupção, como a privatização e a desregulação do setor público. A corrupção incorrerá mais acentuadamente em democracias com mecanismos clientelistas e se esses regimes democráticos forem presidencialistas, maior a chance de corrupção.

Ele reconhece que o elo entre clientelismo e sistema eleitoral não se configura tão consistente, e também discorrerá sobre a relação entre poder Executivo e poder Legislativo em sistemas presidencialistas e como a prática de separação de poderes estimula o clientelismo, percepção semelhante à de Ackerman e de Arato. Resumo a crítica de Kitschelt ao regime presidencialista em alguns pontos: (i) a competição eleitoral é incentivada por meio da personalização da campanha e não por seu programa político; (ii) existe um desestímulo aos candidatos apresentarem programas políticos, já que exigiria esse contexto de uma maior disposição em concentrar esforços em temas de apelo aos eleitores; (iii) para governarem efetivamente, os presidentes necessitam construir amplas maiorias no parlamento, favorecendo práticas clientelistas; (iv) como o poder Legislativo não necessita de fidelidade ao presidente, constitui-se outro incentivo aos parlamentares buscarem apoio clientelista junto ao presidente e “repassar” a mesma prática juntamente aos seus eleitores.

Conclusões

A literatura especializada de Ciência Política vem aumentando continuamente sua atenção em torno dos efeitos que o desenho institucional exerce, direta e indiretamente, sobre a qualidade das instituições políticas democráticas. A distinção entre os modelos de regra majoritária e proporcional tem uma forte conotação no debate em torno da *accountability*. As regras majoritárias teriam, na constituição de seus governos, um grau maior de *accountability* do que os governos cujas regras constituintes sejam proporcionais. Esse grau maior deriva, por parte das regras majoritárias, de dois controles: “prospectivos” e “retrospectivos”.

O primeiro trata da identificação de propostas unificadas (o mandato) e da distinção clara, por parte do eleitor, do partido que irá ser responsável pelas políticas de governo, gerando esse cenário; quanto ao segundo controle, ele é respaldado em uma maior visualização de responsividade, já que assim o eleitor pode avaliar retrospectivamente os representantes (*accountability*). Marcus Melo (2007, p. 17) também considera que o majoritarismo representa um ideal e não necessariamente regras eleitorais ou mesmo um método de agregação de interesses.

Lijphart (2003) considera que regras proporcionais resultam em melhores êxitos de qualidade democrática. Uma diferença fundamental entre os dois modelos corresponde ao fato de que no modelo majoritário existe uma concentração de poder nas mãos de uma pequena maioria e muitas das vezes de uma

maioria simples em vez de uma maioria absoluta. Quem governará e quais os interesses que devem ser atendidos pelo governo, quando houver desacordo entre o povo e houver divergências de preferências? Para o sistema majoritário a resposta é facultada ao prevalectimento da maioria do povo, assim denotando a essência do modelo majoritário. Já quanto ao modelo consensual a resposta seria correspondente ao fato de prevalecer a vontade do maior número de pessoas, o que aparentemente não discorda do modelo majoritário, mas considera que essa exigência da maioria é um aspecto mínimo, e sua busca dá-se no âmbito de não se satisfazer com a mínima minoria, mas sim ampliar a mesma.

Lijphart considera que “a democracia consensual pode ser considerada mais democrática do que a majoritária em muitos aspectos” (LIJPHART, 2003, p. 22) E o autor ainda considera que a democracia consensual resulta em melhores êxitos de qualidade democrática. Outra diferença fundamental entre os dois modelos corresponde ao fato de que no modelo majoritário existe uma concentração de poder nas mãos de uma pequena maioria e muitas das vezes de uma maioria simples em vez de uma maioria absoluta. Em contrapartida, o modelo consensual procura compartilhar, dispersar e limitar o poder de inúmeras maneiras.

Outra diferença, relacionada a esta última, é que o modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual caracteriza-se pela abrangência, a negociação e a concessão (*idem*, p. 18).

É nesse ponto que a diferenciação dos dois modelos atinge, pressuponho, um momento fundamental de análise sobre eficácia política. Na leitura de Marcus Melo, parte da Ciência Política afirma que “a dispersão de poder produz ineficiência política e efeitos redistributivos perversos” (MELO, 2007, p. 12). Assim, quanto mais pontos de veto maior a chance de paralisia decisória (crise de governabilidade). É um quadro de análise que intuitivamente pode separar eficácia política das regras proporcionais, já que um cenário de dispersão de poder, embora possa caracterizar-se por uma maior inclusividade, perde, em contrapartida, em eficiência e, quanto maior a fragmentação de poder, também menor a capacidade dos cidadãos controlarem seus governos.

Quando toma a responsabilização como fator fundamental às democracias representativas, ainda mais encarando a responsabilização como delegação, Marcus Melo afirmará, em nível comparativo, que “a responsabilização ocupa lugar privilegiado no quadro conceitual do majoritarismo como modelo ideal de desenho institucional” (*idem*, p. 16). O que, para ele, efetivamente não ocorre no modelo proporcionalista.

De uma forma ou de outra, o debate em torno do melhor desenho institucional é perpassado por vários critérios que se perdem, muitas vezes, no devido contexto de cada sociedade. As regras majoritárias proporcionam maior governabilidade e podem ser justificadas devido a produzirem resultados razoáveis para a democracia, fundamentalmente dentro da perspectiva de clareza de responsabilidade e também de resolutividade que se ajustam ao modelo de regras majoritárias.

Esse trabalho decorreu sobre a relação entre qualidade democrática e eficácia política como uma continuidade para um maior grau de *accountability* nas instituições políticas democráticas. Nesse transito teórico, considera-se que:

(i) Eleições, configuradas no desenho constitucional (em regras majoritárias

ou proporcionais), não se constituem tão somente como recurso democrático, mas devem ser coadunadas em torno de regras institucionais que fomentem *accountability* na relação *principal – agente*;

(ii) O segundo item é um desdobramento direto da primeira inferência: o melhor desenho institucional é fundamental para um maior grau de *accountability*, tanto vertical quanto horizontal;

(iii) Regras majoritárias são menos inclusivas, entretanto, constituem-se como um desenho constitucional melhor por proporcionar mais governabilidade e menos tendência a paralisia decisória;

(iv) O problema de paralisia decisória manifesta-se também na discussão sobre tipos de regime. No presidencialismo, seu desenho constitucional é permeado de *veto players* que tendem a gerar um alto custo de mudança do *status quo*;

(v) Um sistema político democrático com pouca institucionalização dos sistemas partidários pode gerar incertezas em relação às eleições e, conseqüentemente, dificultar a estabilidade democrática.

É claro, outros pontos também são fundamentais para entender o melhor quadro institucional que disponibilize uma maior inserção de *accountability*. Consideramos que o tipo de regime democrático denota maior eficácia em regimes parlamentares e menos em regimes presidencialistas, concordando com a maior parte da literatura especializada aqui recortada como suporte analítico. A separação dos poderes, fundamentalmente ancorada em regimes presidencialistas, implica maior fragilidade das instituições, estimulando vícios institucionais como relações clientelistas entre poder Executivo e poder Legislativo. Ou, ao contrário, poder-se-ia encarar o quadro de separação dos poderes como um exemplo de *check and balances* e de exercício de controle entre os poderes e maior grau de *accountability* horizontal.

Minhas considerações finais resultaram fundamentalmente de uma pergunta advinda desses efeitos: quais mecanismos permitem o funcionamento da democracia? Não existe uniformidade teórica e conceitual como resposta a essa pergunta. Múltiplas percepções e fundamentos empíricos são apresentados como suporte para essas amplas variações que transitam desde a separação dos poderes e suas conseqüências, a *accountability* horizontal, até a necessidade de institucionalização dos partidos para uma *accountability* eleitoral efetiva. Claro, a discussão é viva entre cientistas políticos, demonstrando uma não cristalização dos temas aqui brevemente discorridos.

Notas

1. “O processo de considerar entre as políticas possíveis de serem favorecidas pelos membros do grupo” (N.R.).
2. “Teóricos da escolha social tem aprendido bastante sobre o que e como as preferências variadas de múltiplos indivíduos pode ser coerentemente e consistentemente agregada em uma única escolha” (N.R.).
3. “Essa conclusão – que a ciclicidade é ubíqua mas limitada – conduz-nos à conclusão de que a teoria democrática precisa ser repensada, mas que o valor normativo da norma majoritária pode ser defendida contra Riker” (N.R.).

4. “Os efeitos da ciclicidade em fenômenos difusos como a troca de favores legislativa e a negociação de coalização, que são – se não impossíveis – de explicar sem preferências sociais cíclicas ou pelo menos intransitivas” (N.R.).
5. Outra forma de *accountability* seria a *social*. Ela teria um cunho muito maior de participação social, já que os atores envolvidos nela seriam indivíduos, ONGs ou movimentos sociais, por exemplo, exercendo ação política sobre a *accountability vertical*.

Referências

- CKERMAN, B. 2000. The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, Cambridge (MA), v. 113, n. 3, p. 642-727, Jan.
- ARATO, A. 2002. Representação, soberania popular e *accountability*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 55-56, p. 85-103. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556.pdf>. Acesso em: 26.jul.2012.
- COX, G. W. & MCCUBBINS, M. D. 2001. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In: HAGGARD, S. & MCCUBBINS, M. D. (eds.). *Presidents, Parliaments and Policy*. New York: Cambridge University.
- DAHL, R. 1997. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.
- KITSCHOLT, H. 2000. Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 33, n. 6-7, p. 845-879, Aug.-Sep. Disponível em: <http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/Kitscholt/CFB47C5882ABD9F5108854435730C7EF39626DE168.pdf>. Acesso em: 26.jul.2012.
- LIJPHART, A. 2003. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MCGANN, A. 2006. *The Logic of Democracy, Reconciling Equality, Deliberation and Minority Protection*. Ann Harbor: Michigan University.
- MELO, M. A. 2007. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 11-29, fev. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v22n63/a03v2263.pdf>. Acesso em: 26.jul.2012.
- MORENO, E.; CRISP, B. & SHUGART, M. 2003. The Accountability Deficit in Latin America. In: MAINWARING, S. & WELNA, C. (eds.). *Democratic Accountability in Latina America*. New York: Oxford University.
- POWELL, G. B. 2007. Aggregating and Representing Political Preferences. In: BOIX, C. & STOKES, S. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University.
- PRZEWORSKI, A.; MANIN, B. & STOKES, S. C. 1999. Introdução. In: MANIN, B., PRZEWORSKI, A. & STOKES, S. C. (eds.). *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University.
- SAMUELS, D. 2007. Separation of Powers. In: BOIX, C. & STOKES, S. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University.
- SCHUMPETER, J. A. 1961. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo Nacional de Cultura.
- TSEBELIS, G. 1997. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06.htm. Acesso em: 26.jul.2012.