



João Pessoa, v. 23, n. 53, maio-ago., 2024

Qualidade Da Representação Política: Sobre O Que Estamos Falando?

Saulo Felipe Costa*

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil
<https://orcid.org/0000-0002-7175-0912>

Italo Fittipaldi**

Universidade Federal da Paraíba, Brasil
<https://orcid.org/0000-0003-2314-4413>

Cletiane Medeiros Costa de Araújo***

Universidade Federal da Paraíba, Brasil
<https://orcid.org/0000-0002-8615-0979>

Resumo: O que é um bom representante político? Um dos temas fundamentais da teoria democrática é o alinhamento das preferências dos cidadãos com as dos *policy makers*, a expressão do modelo de *accountability*. As eleições são vistas como momentos privilegiados para punir ou recompensar os responsáveis pelo governo, reconduzindo os bons ao poder e afastando os ineficientes. Porém, essa questão não é simples, devido à heterogeneidade semântica dos autores e às estruturas de custos e benefícios inerentes ao sistema político. Este artigo estabelece uma conexão analítica, apontando os principais elos críticos ao longo do processo de responsividade discutido pela literatura em Ciência Política. A presente análise abrange diferentes perspectivas teóricas e empíricas, buscando esclarecer como a *accountability* pode ser efetivamente implementada em contextos políticos diversos. Além disso, o artigo explora os desafios e as limitações enfrentadas pelos sistemas políticos na busca por uma maior responsividade e alinhamento entre governantes e cidadãos.

Palavras-chave: representação política; *accountability*; arranjo institucional; bom representante.

* Doutor em Ciência Política pela UFPE. E-mail: sf3lip3@hotmail.com

** Doutor em Ciência Política pela UFPE. E-mail: italofittipaldi@gmail.com

*** Doutora em Ciência Política pela UFPE. E-mail: cletiane.araujo@gmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2024v23n53.73057>

Qualidade Da Representação Política: Sobre O Que Estamos Falando?

Saulo Felipe Costa

Italo Fittipaldi

Cletiane Medeiros Costa de Araújo

1 INTRODUÇÃO

A questão da representação política em desenhos institucionais democráticos tornou-se um dos grandes eixos temáticos na literatura de Ciência Política comparada (Pitkin, 1967; Powell, 2004, 2005). A agenda de pesquisa corrente busca evidenciar e discutir como o desenho institucional afeta a questão da representação em democracias *maduras* (HUBER e POWELL, 1994; POWELL e VANBERG, 2000), assim como em democracias *novas* (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999), sobretudo na América Latina (LUNA, 2005; MAZZUCA, 2010). Uma questão preponderante que emerge no conjunto de estudos diz respeito as implicações que efetivamente decorrem da relação entre arranjos institucionais e representação política, no sentido de problematizar questões fundamentais à compreensão da *accountability*¹ democrática. Neste artigo, serão discutidos alguns argumentos dessa literatura, onde na primeira seção serão percorridas algumas considerações sobre as quatro visões de representação política elucidadas por Pitkin (1967). Na segunda seção o objeto analítico será analisar como os desenhos

¹ O conceito *accountability* será traduzido neste artigo, seguindo Melo (2007), como *responsabilização*.

institucionais afetam a representação política. A qualidade da representação será discutida na terceira seção. Na quarta seção será analisada a questão da qualidade da representação nos estudos referentes às jovens democracias latino americanas. E finalmente, na quinta seção serão feitas as considerações finais ressaltando os avanços e limites da literatura corrente, no presente artigo.

2 TEORIAS CONTEMPORÂNEAS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Notadamente, no contexto pós-shumpeteriano a principal questão se encontra na oposição da teoria clássica de democracia representativa baseada na ideia de que os indivíduos têm preferências inatas, onde o processo político daria razão a um tipo de vontade coletiva. Todavia, Olson (1999) ressalta que não existe vontade coletiva haja vista que existem grupos latentes na sociedade que por não se organizarem impedem concretudes (demandas atendidas) e assim demarca a ideia central de que os indivíduos não têm preferências em relação a maioria dos pontos discutidos na agenda pública. Portanto, a teoria da democracia representativa contemporânea se valerá do pressuposto de que os indivíduos irão reagir ao que lhes for apresentado, *i.é*, os indivíduos irão formar suas preferências a partir das opções que os candidatos a cargos políticos propuserem ao longo do processo político – por exemplo, Eleições. Nesse limite teórico, o papel do representante é tomado enquanto ponto de partida sendo formulado uma série de questionamentos em torno da ideia do “bom representante”.

Destarte, a seminal contribuição de Pitkin (1967) ao conceito de representação política² busca discutir e clarificar conceitualmente o significado da mesma. A autora identifica que se trata de um conceito

² Para maiores informações sobre a trajetória do conceito de representação, ver Pitkin (2006).

complexo devido a heterogeneidade semântica percorridas pelos distintos autores³ através de um conjunto de analogias e expressões adverbiais conflitantes, uma vez que tal conceito vincula-se a idéia de múltiplas dimensões. A literatura corrente está preocupada com a definição de como um representante deve agir ou o que deve fazer (normas comportamentais); todavia, o que se destaca não é necessariamente quais são as obrigações de um representante, mas a própria natureza da ação (atividade) de representar. Em sua importante obra “*The concept of Representation*” (cap.6), a autora parte do diagnóstico de que a função representativa foi difundida por uma série de expressões adverbiais que buscam sintetizar a maneira como o representante deve agir – agir “em nome de”, agindo “em seu lugar”, agindo “para” dentre outras – como forma de fornecer um significado (visão) distinto ao conceito.

Não obstante, a autora fornece quatro visões de representação política e assim padrões distintos de avaliação do *bom representante*, elucidando as insuficiências e os avanços projetados pela representação formal (autorização e *accountability*), representação simbólica, representação descritiva e representação substantiva. Todavia, desde já vale ressaltar que a natureza da atividade de representar não consegue ser contemplada pelas visões de representação formal (autorização e *accountability*), simbólica e descritiva; uma vez que nenhuma delas considera o “*agir substantivamente para*” os outros.

Any number of writers tell us that there must be some connection or relationship or tie between a representative and those for whom he acts; the difficulty lies in specifying what that tie is, in trying to characterize it. It is spoken of in the literature again and again as a ‘connection’, a ‘contact’, a ‘correspondence’, a “chain of communication”. We are variously told that his actions, or his opinions, or both must correspond to or be in accord with the wishes, or needs, or interests, of those for whom he acts, that he

³ O conceito de representação é uma estrutura confusa e os teóricos usam-no a partir de vários contextos.

must put himself in their place, take their part, act as they would act. But which, if any, of these formulations is the right one, and what does it really mean in practice? To answer that question we need an articulated view of representing as a (substantive) activity. We may call this view 'the activity of representing', although that might be confused with the artist activity in making a representation; or 'acting for' others, although that might be confused with the formalistic view; or perhaps most clearly, 'substantive acting for' others. Only such a view will allow us to discuss the obligations of the representative as agent or actor-for-others, to judge his actions. And only such a view can account for certain ordinary ways of speaking about representation where activity for others is involved, but activity without the formal arrangements of authorization or accountability. (PITKIN, 1967:114-115)

De acordo com Pitkin a visão de representação formal está vinculada a noção de que os arranjos institucionais precedem a própria atividade de representação, no sentido de que essa visão pode ser entendida a partir de duas vias: a) autorização é a forma de representação delegativa onde os representados delegam ao representante plenos poderes sem maiores obrigações especiais, “no special role to perform as representative, that he is free to do as he pleases with binding consequences for others” (1967:113), todavia, essa visão em os subordinados (representantes) seguem instruções delegadas pelos representados não corresponde a autonomia representativa, uma vez que àqueles podem não fazer nada. Nesse ponto o principal questionamento será *qual é o processo que legitima o representante chegar ao poder e quais são as maneiras em que um representante pode impor suas decisões?* Mesmo não havendo padrões definidos para avaliação do comportamento do representante nessa situação, uma possibilidade será avaliar como um representante legitimamente mantém seu cargo; e b) *accountability* é uma forma de representação baseada na capacidade de responsabilização do representante diante do representado, tendo como principal questão *qual é a capacidade dos representados de punir ou recompensar os seus representantes e a capacidade de prestação de contas do representante diante dos representados?* O principal mecanismo de

juízo será avaliar se o mandato de um representante foi sancionado ou responsivo.

Em seu turno, a visão de representação simbólica está vinculada ao significado do representante (e tudo o que ele corresponde) para os representados, no entanto, um bom símbolo não garante boa representação haja vista que esse vínculo entre representante e representados não é tão simples como os teóricos dessa vertente pressupõem. O principal questionamento decorrente dessa visão será *que tipo de responsabilidade (demanda) o representante invoca para si, quando está representando os cidadãos?* Considerando que o mecanismo de avaliação pode ser compreendido a partir do grau de aceitação (identificação) do representante entre os representados.

No tocante a representação descritiva, o representante é praticamente um *espelho* dos seus representados na medida em que assemelha-se com os seus eleitores, porém o fato de um representante ser bom, do ponto de vista descritivo, isso não necessariamente garante que trata-se de uma boa representação no sentido de agir substantivamente para os cidadãos. Nesse ponto, a principal pergunta a ser feita será *que o representante compartilha dos mesmos interesses (experiências) com os representados?* Uma vez que a norma de avaliação do representante será em que medida há ou não semelhança dos interesses (experiências) entre o representante e representados.

Dado que nenhuma dessas visões anteriormente discutidas consegue abarcar a dimensão “*agir substantivamente para os outros*”, a autora destaca que a visão de representação substantiva se preocupará com a natureza da atividade de representar, uma vez que será indagado *se os avanços representativos em torno das preferências políticas servem aos interesses dos representados?* Dessa forma, o padrão de avaliação compreenderá se o alcance dos resultados das políticas do representante realmente será uma forma de tomar decisões *em nome* de dos cidadãos (servir aos interesses de seus eleitores). A atividade de representação de como *agir para os*

outros deve ser definido em termos do que o representante faz e como ele faz isso, todavia as analogias e as expressões adverbiais percorridas na literatura não conseguem contemplar o sentido exato de representante, haja vista que na verdade esse conjunto de expressões acabam dizendo o que não é um representante ao invés de definir de maneira positiva essa atividade de representar. Contudo, a autora destaca a hegemonia da visão de representação formal ancorada na questão da autorização e *accountability* nos estudos recentes, porém ainda ressalta que tais insuficiências conceituais refletem as transformações difundidas no nível prático da representação –atores internacionais, novos temas vinculados a agenda pública, como conferir legitimidade aos grupos marginalizados? –, assim como a relação conflituosa entre a precedência do direito do indivíduo *vis-à-vis* o direito coletivo do grupo⁴.

3 DESENHOS INSTITUCIONAIS E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA – QUALIDADE DA DEMOCRACIA

A recente discussão na literatura sobre responsabilização (*accountability*) no que diz respeito à *boa representação* inscreve-se em uma preocupação mais ampla acerca da qualidade da democracia. Tal esforço analítico é iniciado pela significativa contribuição teórica de Dahl (2005) “*Poliarquia*”, cuja idéia de democracia moderna seria identificada através de três condições necessárias à democracia⁵, a saber, I. Formular suas preferências; II. Expressar preferências e, III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Destarte, o pressuposto básico está na ideia de que para um governo

⁴ Um problema fundamental à questão da representação descritiva.

⁵ Vale destacar que trata-se de um limite teórico ideal, uma vez que efetivamente as poliarquias podem ser compreendidas atendendo a algum grau de democratização. Todavia, Dahl (2001:61) ainda argumenta que “a democracia garante a seus cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não concedem e não podem conceder”.

ser responsivo a todos os seus cidadãos é necessário garantir instituições democráticas que contemplem a participação (contestação pública) e a inclusividade; ou seja, determinadas garantias institucionais (oito características) que seriam necessárias para que haja um sistema democrático, a saber: 1. Liberdade de formar e aderir a organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4) Elegibilidade para cargos públicos; 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio, 6. Fontes alternativas de informação; 7) Eleições livres e idôneas e 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

No tocante a organização e ao funcionamento de um sistema democrático, Lijphart (2003) em seu influente trabalho, “*Modelos de democracia*”, identifica ao longo de 36 democracias no período de 1945 a 1996, dois modelos dicotômicos de práticas e regras institucionais e assim define um “mapa conceitual” a fim de localizá-las a partir de determinadas características, sintetizadas no Quadro 1.

Quadro 1

Dimensões analíticas	Modelo Majoritário	Modelo Consensual
Executivo-partidos ⁶	1. <i>Concentração do Poder Executivo em gabinetes monopartidários de maioria;</i>	1. <i>Distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias;</i>
	2. <i>Relações entre Executivo e legislativo com dominância do Executivo;</i>	2. <i>Relações equilibradas entre ambos os poderes;</i>
	3. <i>Sistemas bipartidários;</i>	3. <i>Sistemas multipartidários;</i>
	4. <i>Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais;</i>	4. <i>Representação proporcional;</i>

⁶ Dimensão caracterizada pela estrutura do poder Executivo, sistemas partidários, sistemas eleitorais, assim como pelos grupos de interesses.

	<i>5. Sistemas de grupos de interesses pluralistas, com livre concorrência entre grupos;</i>	<i>5. Sistemas coordenados e “corporativistas” visando os pactos de coalizões;</i>
Federal-unitária	<i>1. Governo unitário e centralizado numa legislatura unicameral;</i>	<i>1. Governo federal e descentralizado;</i>
	<i>2. Concentração do Poder legislativo numa legislatura unicameral;</i>	<i>2. Divisão do Poder legislativo entre duas casas igualmente fortes, constituídas distintamente;</i>
	<i>3. Constituições flexíveis, que podem receber emendas com simples maiorias;</i>	<i>3. Constituições rígidas, que só podem ser modificadas com maiorias extraordinárias;</i>
	<i>4. Sistemas em que as legislaturas têm a palavra final sobre a constitucionalidade da legislação;</i>	<i>4. Sistemas em que as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade;</i>
	<i>5. Bancos centrais dependentes do Executivo;</i>	<i>5. Bancos centrais independentes.</i>

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Lijphart (2003:19).

Como bem considera Melo (2007), ao estabelecer o contraste entre o modelo majoritário (*westminster*) e o modelo consensual (*consociativo*) é importante notar que o esforço analítico em torno da questão da responsabilização encontra-se associada ao papel das eleições em ambos os modelos. A função das eleições em sistemas parlamentaristas baseados no modelo majoritário – por exemplo, a Grã-Bretanha – tem por objetivo garantir a vitória ao candidato (partido político) que obtiver a maioria dos votos em cada distrito (circunscrição eleitoral), nesse ponto, vale ressaltar que essa maioria

pode ser compreendida como uma maioria simples⁷, uma vez que não necessariamente o candidato eleito precisa contabilizar uma maioria de 50% de votos em relação ao seu(s) oponente(s), podendo incorrer em uma maioria mínima pela qual é possível eleger um representante. Alguns teóricos argumentam que esse tipo de modelo institucional pode gerar implicações positivas e negativas: Positiva, no tocante a questão da atribuição da responsabilização. Considera que no modelo majoritário em função da concentração do poder no governo unipartidário com maioria absoluta de cadeiras no Legislativo, seriam as condições para assegurar ao eleitor clareza e controle sobre as políticas implementadas pelo governo ao longo do processo político. Assim, os cidadãos exerceriam um controle sobre o desempenho do representante em correspondência com as suas preferências buscando puni-lo ou recompensá-lo durante o processo eleitoral (nas urnas) através do voto retrospectivo; assim como a ideia de “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, 2007:17). Negativa, no que diz respeito ao padrão de representação política (distribuição de cadeiras) que é afetado pela votação de maioria simples, haja vista que geralmente é um percentual considerável de eleitores e partidos pequenos que ficam sub-representados, ou em alguns casos, inexistente algum tipo de correspondência representativa, gerando assim sérias distorções na qualidade da representação.

Em seu turno, a função das eleições em sistemas de representação proporcional ancorados no modelo consensual – por exemplo, a Suíça – visa assegurar a ampliação da participação e representação dos distintos segmentos sociais, buscando assim

⁷ É um sistema designado na Grã-Bretanha como “*first past the post*” (FPTP) que busca sintetizar a idéia de que quem receber a maioria dos votos vence a eleição, i.é., o primeiro que chegar, vence. Nota-se também que existem duas outras formas, a saber: dois turnos (França) e voto alternativo (Austrália). Para maiores detalhes, ver Nicolau (2004:17-35).

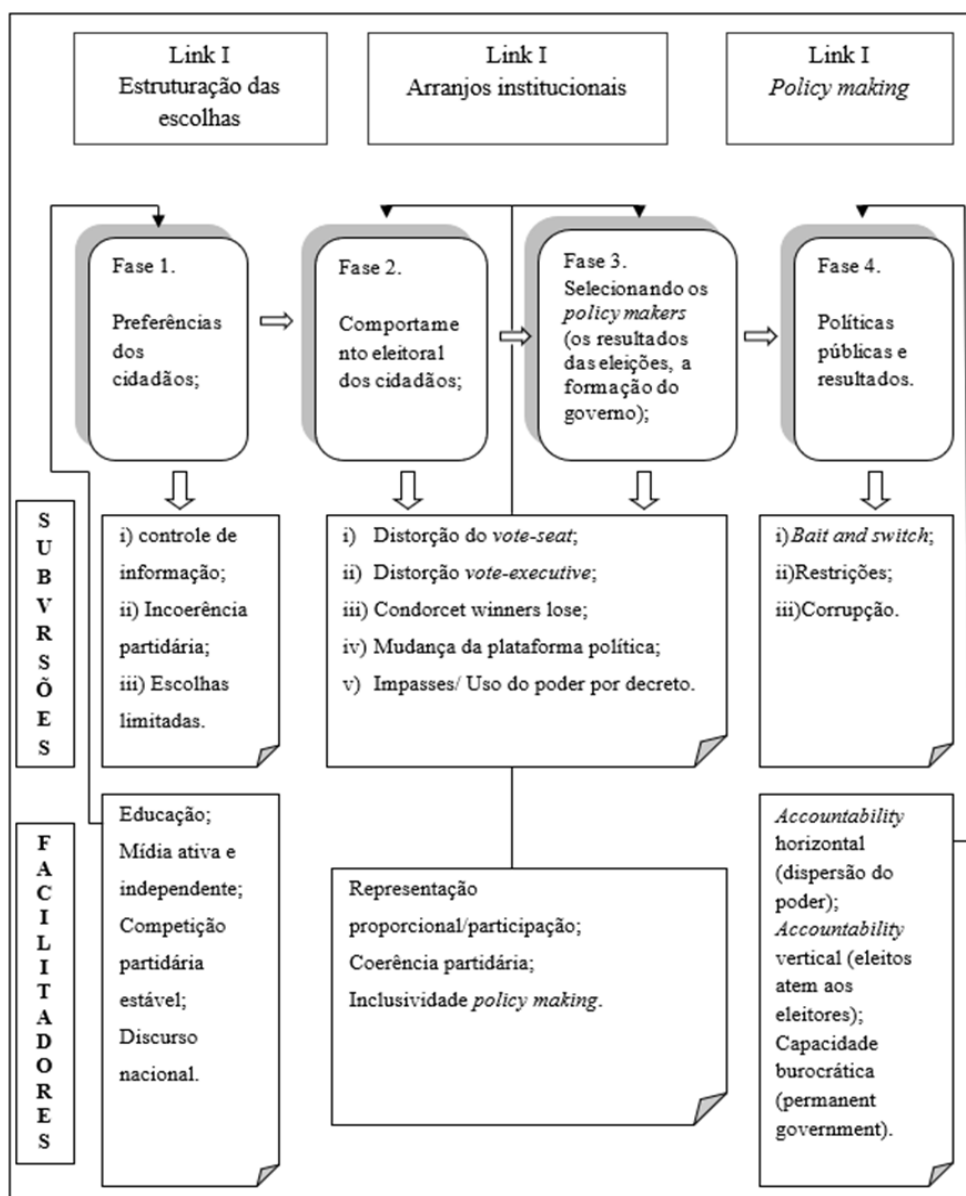
minimizar os efeitos distorcidos gerados pela sub-representação e até mesmo a própria inexistência de representação. Os teóricos assinalam que esse tipo de representação pode gerar consequências positivas e negativas: Positiva no que diz respeito a permitir *voz e vez* às minorias, assim como gerar maior “inclusividade no processo de governo”. (MELO, 2007:19). Negativa, no sentido de que esse modelo institucional não parte do pressuposto da responsabilização haja vista que em função da dispersão do Poder no governo pluripartidário, dificilmente um único partido terá a maioria das cadeiras, e logo essa fragmentação parlamentar pode gerar uma desconexão entre representante e representado. Nesse sentido, o tipo de governo que surge é marcadamente de coalizão pós-eleitoral, fazendo com que reduza a capacidade do eleitor de identificar⁸ os representantes que formam o governo, assim como responsabilizar a sua atuação baseando-se na punição, caso seja avaliado como um mal representante (Governo) ou premiação, caso seja entendido enquanto um bom representante (Governo). Dito isso, ambas as regras institucionais (majoritário e proporcional) são essenciais para se compreender como o desenho institucional afeta a qualidade da representação nas poliarquias contemporâneas.

Powell (2005) considera que a qualidade da democracia está vinculada a um processo complexo (contínuo e dinâmico) de responsabilização democrática, pelo qual a liberdade, igualdade, *accountability* vertical e horizontal, assim como o Estado de direito contribuem e facilitam tal processo. A simples correspondência entre o que os cidadãos querem e os resultados gerados pelo governo, não necessariamente condiz com a ideia de responsabilização, uma vez que na medida em que estreita tal conceito, é frequentemente deixado de lado a congruência das preferências dos cidadãos, a necessidade de arranjos institucionais que articule a confiança dos cidadãos em

⁸ A identificabilidade é algo substancial para a capacidade de desenvolver incentivos para que os representados possam punir ou recompensar os representantes a partir desse instrumento avaliativo.

relação àquele (representante) que está *make policy* em seu nome, *i.é*, o grau de confiança nas instituições políticas por parte do cidadão. Assim, a qualidade da democracia baseada no potencial conceitual de responsabilização varia amplamente em função de uma série de *linkages* tendo em vista que os incentivos e as subversões gerados em tais enlaces podem tornar eficiente ou não a cadeia de responsividade (*chain of responsiveness*), detalhadas na Figura 1.

Figura 1: Cadeia de responsividade democrática: Linkages, Subversões e Condições facilitadoras



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Powell (2005).

Powell (2005) parte do pressuposto que a qualidade da democracia é mantida quando há incentivos institucionais que fortaleçam os principais elos dessa cadeia, a saber: *i)* Através da punição sistemática dos *policy makers* irresponsáveis (*unresponsive*), incentivando o seu sucessor a antecipar e alinhar as preferências dos cidadãos com mais atenção; *ii)* As promessas que foram comprometidas publicamente sejam cumpridas; *iii)* O representante se compromete a *agir em nome* dos que o elegeu. Para além desses incentivos, é importante ressaltar as demais condições facilitadoras para a eficiência desse processo – liberdade, igualdade, *accountability* vertical e horizontal, assim como o Estado de direito. De acordo com este autor, os três links principais desse processo são perpassados por uma série de fases complexas haja vista que tais conexões são passíveis de subversões (ver figura acima) que variam amplamente de contexto para contexto.

No primeiro link – Estruturação das escolhas – identifica-se a conexão entre as preferências dos cidadãos e o seu comportamento eleitoral, nesse ponto é importante notar que estarão dispostas no jogo político, tanto as preferências dos cidadãos, *i.é* o que os cidadãos querem, quanto a plataforma política apresentada por um determinado candidato ao longo do processo eleitoral. O que se espera de um ambiente democrático, seguindo Dahl (2001) é a existência de um sistema multidimensional baseado dentre outras coisas, na diversidade de fontes alternativas de informação e de partidos políticos. Nesse sentido, segundo Powell (2005) o que caracteriza essencialmente essa primeira conexão é a questão da incerteza, se por um lado, há assimetria de informação entre os cidadãos e os partidos (agentes públicos) largamente difundido em países que apresentam um amplo déficit educacional; por outro lado, o complexo esforço analítico em saber o que os cidadãos querem. Neste ponto, o autor recorre ao *teorema da impossibilidade de Arrow*, “showing how preferences among three or more alternatives may often be distributed among a group of citizens in such a way that no single

alternative commands unequivocal majority support over and against each of the other possible choice” (POWELL, 2005:93). Exposto as dificuldades em torno da agregação das preferências dos cidadãos em uma escolha social ótima, o outro ponto crítico está na agregação de tais preferências as plataformas políticas. O pressuposto básico diz respeito, *i*) Os candidatos devem estar vinculados a partido (ou coalização) que ofereça algum tipo de política nacional coerente; *ii*) Estabilidade na oferta de partidos e níveis de apoio; *iii*) Incentivar a seleção dos *policy makers* baseando-se no voto retrospectivo como instrumento de *accountability* vertical, punindo ou premiando os candidatos a partir do seu desempenho ao longo do mandato.

No segundo link – Arranjos institucionais – nota-se a conexão entre os resultados das eleições e a seleção dos *policy makers*. Neste ponto, ressalta-se duas questões: *i*) O debate entre desenhos institucionais majoritário *versus* proporcional reflete distintas formas de conectar os votos aos decisores políticos, i.é, as “policies should respond to majorities or to ‘as many people as possible” (POWELL, 2005:94); *ii*) Identificabilidade e a capacidade de responsabilização dos *policy makers* em disposições institucionais alternativas.

Em seu turno, no terceiro link – *Policy making* – conecta os decisores políticos que se comprometeram publicamente em alinhar as preferências dos cidadãos e as políticas públicas implementadas (resultados diversos). Três questões são formuladas: *i*) Devido a natureza complexa e multidimensional (importância da dimensão contextual) das preferências dos cidadãos, como alinhá-las efetivamente em políticas públicas? *ii*) As implicações dos fatores exógenos em meio a essa conexão haja vista que há diversas condições que fazem com que o percurso previamente comprometido (promessas, plataforma política) se desvie, seja por interesses, seja por condições incontroláveis aos decisores políticos; *iii*) Preferências dos cidadãos á curto prazo *versus* preferências à longo prazo, no sentido de que medidas em torno de questões consideradas importantes pelos cidadãos sejam tomadas a longo prazo ou sejam medidas que

minimizem os efeitos a curto prazo. Contudo, o autor ressalta as dificuldades em estabelecer de maneira eficiente as conexões ao longo da cadeia de responsividade, uma vez que mesmo sendo um forte indicador avaliativo para a qualidade da democracia ainda é insuficiente haja vista a complexidade de cada link ao envolver múltiplas dimensões, contextos diversos, conteúdos substantivos e a própria avaliação dos cidadãos.

Seguindo nessa linha teórica, Powell (2004) argumenta que praticamente toda investigação acerca da conexão entre cidadãos, eleições e *policy making* é relevante ao debate sobre representação em democracias contemporâneas. Ao analisar especificamente essa questão este autor identifica dois grandes programas de pesquisas em política comparada: 1) Votos dos cidadãos – o paradigma *vote seat*⁹; 2) as preferências dos cidadãos – o paradigma da congruência.

A primeira linha de pesquisa está fundamentada¹⁰ na relação entre os votos dos cidadãos para os partidos políticos materializados nas eleições e a composição partidária do Legislativo que emerge desse processo. Vale ressaltar que para esta linha a dimensão das preferências dos cidadãos é compreendida pela ótica do *vote-seat*, a partir de sua interface com os impactos das regras eleitorais, distribuição geográfica, número de partidos e implicações sobre representação proporcional. No tocante as leis eleitorais, o autor recorre ao amplo debate sobre o papel e as consequências políticas das regras eleitorais em sistemas majoritários e proporcionalistas, em particular a regra do *single-member district* (SMD)¹¹. As regras eleitorais são fundamentais na determinação da formação de maiorias legislativas, assim como na definição do grau de concentração dos poderes em relação ao processo decisório (MELO, 2007). Dito isso,

⁹ Esse paradigma tem como foco analítico a proporção de votos recebidos por um partido político e como tais votos serão convertidos em cadeiras no Legislativo, ou mais propriamente em cargos públicos.

¹⁰ Os estudos de *vote-seat* são dominados pela tradição teórica de Rae (1967), amplamente compreendido como basilar a “representação processual”.

¹¹ Traduzida neste artigo como único representante por distrito, também é designado como FPTP.

Powell (2004) ao ampliar a análise da literatura à questão da distribuição geográfica, identifica que o nível de desproporcionalidade gerado pela regra do SMD é medido pelo agregado de “*wasted votes*” (votos perdidos) dos candidatos (partidos) que perderam as eleições em suas circunscrições eleitorais o que elucida o viés majoritário dessa regra. Todavia, este autor ainda ressalta a fina relação entre distribuição geográfica e magnitude do distrito.

This possibility of disproportionate results in one district being canceled by opposite disproportionality in another will, of course, be present in any system with districts—and most real-world PR systems have some kind of geographic districts. But PR systems with large district magnitudes will have fewer unrepresented losers in each district (subject to the number of parties competing, as explained below), and thus will be less dependent on canceling of disproportionality in different districts. Thus, in larger-magnitude districts, the interaction between geography and vote preferences is less important. In small-magnitude district systems it is critical because it will affect the canceling probabilities as well as the proportion of losers in the average district. (One way of understanding gerrymandering is as a practice of drawing the boundaries to preclude an even balance of winners and losers on both sides.). (POWELL, 2004:277)

Alguns autores de política comparada sugerem que uma forma de minimizar os efeitos da desproporcionalidade gerada pela regra do SMD, seria sobrepor ao mapa espacial dos distritos um mapa baseado nas preferências dos cidadãos como forma de reduzir o número de pessoas que ficaram sub-representadas haja vista que os distritos seriam formados e dispostos a partir das preferências dos seus eleitores. Todavia, Powell destaca que esse recurso pode ser utilizado para beneficiar um determinado candidato através desse redesenho distrital, o que ficou conhecido na literatura corrente como *gerrymandering*.

Nesse sentido, a crítica se faz na medida em que há distorções entre os votos recebidos pelo partido político e a distribuição de cadeiras que serão ocupadas no Legislativo, uma vez que a representação de pequenos partidos, segmentos sociais minoritários

depende demasiadamente de como serão distribuídos esses votos no Legislativo e mais especificamente como aqueles serão efetivamente representados. Assim, considera-se que tal regra cria incentivos a reduzir o número de partidos efetivos concorrendo no processo eleitoral, haja vista que essa fórmula do SMD implica em sub-representação de minorias (segmentos sociais) e tende ao bipartidarismo¹², uma vez que em sistemas políticos que adotam o modelo normativo de um representante por distrito os custos de coordenação para a manutenção de múltiplos partidos ao longo da competição eleitoral é demasiadamente alto. Powell ressalta que alguns autores acreditam que o grau de desproporcionalidade será reduzido em função de múltiplos resultados eleitorais ao longo dos distritos através dos efeitos do *canceling*, porém tal situação não é regra haja vista que isso pode não acontecer, um partido pode perder em muitos distritos com uma margem pequena.

O segundo conjunto de achados¹³ da literatura sobre política comparada diz respeito as preferências dos cidadãos tendo como ponto de partida a questão da congruência. Nesse limite teórico, o autor identifica dentre a literatura analisada, o *link* entre as preferências dos cidadãos e o comportamento dos representantes das distintas circunscrições eleitorais. Nessa linha o conceito congruência é compreendido como o alinhamento das preferências dos cidadãos com os dos *policy makers* tendo em vista essa conexão se comporta de maneira distinta nos vários achados empíricos da literatura. Todavia, o Powell destaca que no que diz respeito a questão das preferências dos cidadãos, as pesquisas assinalam que são fracamente estruturadas, assim como apresentam indícios de que “the connection between the issue preferences and party preferences is typically not very strong” (POWELL, 2004:289). Assim, baseado na

¹²Para explicar essa tendência, o autor recorre a lei de Duverger: “Law of conservation of D (disproportionality)”.

¹³ Os estudos sobre preferência dos cidadãos à luz da congruência são amplamente difundidos pela tradição teórica de Miller-Stokes (1963), tido como basilar a “Representação substantiva”.

indefinição da escala de preferências dos cidadãos podem ser considerados três pontos importantes:

1) The dyadic party-issue congruence studies suggest that relative issue representation (responsiveness) is greater on the issues more strongly linked to the general dimension of party competition; 2) However, the comparative literature has paid little attention to issue positions that are eschewed by all the parties because they are unacceptable to voters generally, as Miller & Stokes (1963) suggested was the case with the civil rights domain. Under these circumstances, we might find little relative responsiveness on the issue, as the parties do not offer contrasting choices, yet close proximity of voter and representative positions. Influence would emerge from party anticipation of voter response rather than as outcomes from voter choices; 3) The studies of issue preferences and partisanship repeatedly suggest that the preferences and positions of party representatives are usually much more structured (i.e., predictable from their partisanship across a wider range of issues) than the preferences of average citizens. In consequence, representatives' opinions on some issues are strongly linked to their partisanship whereas citizens' opinions are not, a discrepancy that may create serious misrepresentation on these issues. (POWELL, 2004:289-290).

Contudo, Powell ressalta que estudos sobre o discurso nacional partidário devem fazer estar sempre presente na agenda de pesquisa sobre representação política: uma vez que os baixos níveis de informação dos cidadãos problematizam a representação na prática. Outros pontos essenciais á agenda diz respeito a análise das conexões sociais de representação (correspondências demográficas, gênero, dentre outras questões); assim como análise sobre *accountability* vertical evidenciando as condições em que os cidadãos votam retrospectivamente sancionando ou recompensando os *policy makers* pelo seu desempenho ao longo do mandato. Análise mais profunda acerca do papel dos compromissos políticos assumidos publicamente nas campanhas eleitorais e suas manifestações no *policy making*

quando o partido é eleito; e estudos sobre as implicações dos partidos políticos nas democracias contemporâneas.

3.1 Desenho Institucional e Representação – Poliarquias Avançadas

Powell e Vanberg (2000) demonstraram, a prevalência de estudos em política comparada acerca de regras eleitorais e representação legislativa, identificando a desproporcionalidade gerada pela regra eleitoral do *vote-seat* como indicador de uma fraca representação, assim como as implicações sobre a congruência de preferências dos cidadãos baseado no *continuum* esquerda-direta. Nesse sentido, tendo como base a temática anteriormente discorrida por Powell (2004) sobre como as regras eleitorais podem afetar a questão da congruência representacional (preferências dos cidadãos alinhadas ao *policy making*) à luz de dois modelos normativos – majoritário e proporcional (concensual) – os achados empíricos destes autores identificaram que os sistemas proporcionais tendem a apresentar melhor desempenho no tocante a congruência representacional, *i.é.*, “as políticas públicas em sistemas proporcionais mantêm uma maior consistência com as preferências do eleitor mediano” (MELO, 2007:19); à sistemas baseados na regra do SMD.

Estes autores ressaltam que as análises sobre a distribuição das cadeiras no Legislativo (*vote-seat*) trata-se de uma dimensão importante e amplamente discutida na literatura, porém consegue ser mais observável do que a dimensão da congruência representacional e que muitas lacunas analíticas existem nesse preâmbulo. Os teóricos que defendem o modelo normativo majoritário destacam que o papel das regras eleitorais permite maior grau de governabilidade haja vista a tendência em criar maiorias legislativas conduzindo a uma maior clareza de responsabilização e *accountability* na conexão entre cidadãos e representantes. Todavia, a preocupação presente no artigo

encontra-se em como as regras eleitorais são capazes de criar correspondência entre as preferências dos cidadãos e a *policy public* dos decisores políticos, ou seja, congruência representacional. Para tanto utilizou-se o *continuum* esquerda-direita¹⁴ para comparar as posições dos cidadãos em relação a posição dos partidos políticos que os representam. As conclusões observadas a partir da análise do *effective threshold* para mensurar o limite de desproporcionalidade gerado por cada arranjo institucional¹⁵. No caso, verificou-se que na medida em que: *i*) aumento de desproporcionalidade gerada pelo *vote-seat* e partidos pequenos eliminados; *ii*) declínio da variação nas preferências e no Legislativo haja vista a tendência dos partidos serem eliminados nos extremos, e *iii*) boa aproximação entre a posição mediana ideológica legislativa e a posição mediana ideológica do eleitorado (Powell e Vanberg, 2000: 390). Todavia, as considerações apontadas por estes autores sugerem que o grau de desproporcionalidade varia em maior escala em sistemas de SMD do que em sistemas proporcionais. No tocante a congruência representacional, verificou-se que em modelos proporcionais, em função dos partidos conseguirem se distribuir em ambos os espectros ideológicos, torna-se mais fácil haver correspondência com a posição do eleitor mediano, distintamente do comportamento normativo de viés majoritário que pode ter uma maioria legislativa distante do eleitor mediano, o que pode ser limitador para a questão da congruência representativa. Contudo, ambas as dimensões apontam avanços e limitações interessantes para agenda de pesquisa em política partidária, assim como na conexão tangível a qualidade da democracia.

¹⁴ Esse *continuum* esquerda-direita foi amplamente difundido pela literatura corrente, que por sua vez é entendido enquanto um discurso unidimensional mais amplo que aglutine as possíveis preferências dos cidadãos, uma vez que como foi anteriormente destacado sobre o “teorema da impossibilidade de Arrow”, só é possível delimitar em certa medida a questão da congruência (escolha ótima) em torno das preferências dos cidadãos, caso seja baseado num contexto unidimensional (POWELL, 2005, MELO, 2007).

¹⁵ Especificamente em 17 países tendo como corte longitudinal 1977 a 1993.

Em seu turno, Huber e Powell (1994) se alinha nessa perspectiva teórica sobre a questão da congruência entre o cidadão mediano e os *policy makers* buscando comparar e verificar se há alinhamento entre o posicionamento do cidadão no continuum *esquerda-direita* com o posicionamento dos partidos políticos. Para tanto, os autores buscam elucidar quais são as variáveis explicativas presentes nessa conexão a partir dos dois modelos normativos percorrido ao longo desse artigo. Os autores vão se reportar ao papel das eleições para cada visão, apresentando os principais objetivos: na visão de controle majoritário a função das eleições é concentrar o poder em governo de partido (coligação) único que atenda a maioria dos cidadãos, claramente identificável permitindo assim maior clareza de responsabilização “possibilitando que os cidadãos sancionem ou recompensem os governos conforme seu desempenho” (MELO, 2007:20); na visão proporcionalista o papel das eleições é desconcentrar o poder em governo marcadamente de coalização pós-eleitoral onde ao longo desse processo negociativo possa atender a todos os cidadãos (o maior número de pessoas), esse desenho institucional distintamente do majoritário, não permite maior clareza de responsabilização e de identificabilidade gerados pela dispersão do processo decisório, porém permite maior inclusividade e participação.

Os autores elaboram um sistema de características que permeiam ambos os modelos baseados em quatro dimensões: 1) Competição eleitoral, tendo como indicadores a) Identificabilidade dos governos futuros; b) Status de *Singleparty* do passado do governo; e c) Número efetivo de partidos que ganham representação legislativa. 2) Resultados das eleições, tendo como indicadores a) Proporção de maiorias legislativas de *Singleparty* (viés majoritário); b) Proporcionalidade da representação legislativa (viés proporcional). 3) Barganha legislativa, tendo como indicador a) Influência dos partidos da oposição no *policy making*. E finalmente 4) Número de eleições. Dito isso, os sistemas políticos analisados (ao todo doze) foram classificados em *majoritário*, *misto* e *proporcional*. Ao comparar a

congruência entre os cidadãos e os governos nos três modelos institucionais, os autores fazem duas importantes considerações: 1) os governos nos sistemas majoritários e mistos estão, em média, mais distantes do eleitor mediano, ou seja, a escala de congruência é baixa. Diferente do ponto de vista proporcional que é verificado, em média, que os governos estão mais próximos do eleitor mediano; 2) A influência da oposição permite uma maior congruência entre os cidadãos e os governos.

Contudo, ambas as contribuições teóricas e empíricas observadas nesse eixo buscam em boa medida discutir como o desenho institucional afeta a representação em poliarquias avançadas, ficou claro nesta seção que as regras eleitorais têm papel fundamental na conexão da congruência entre preferências dos cidadãos e *policy making*.

4 OS REPRESENTANTES SÃO MANDATÁRIOS OU GUARDIÕES?

Retomando um pouco a discussão em torno da conexão entre democracia e representação através do questionamento sobre o que é um bom representante, Przeworski *et al.* (1999) argumenta que a representação democrática é uma fina relação entre interesses e resultados tendo como pressuposto básico a idéia de que os governos agirão em favor do interesse dos cidadãos. Nesse sentido, os cidadãos irão votar tendo em vista o fortalecimento da representação dos seus interesses, através da eleição de representantes que possam influenciar no processo decisório em favor dos cidadãos. Manin *et al.* (2006) apresenta duas visões de representação: Por mandato e por *accountability*, e o uso do voto em favor de ambos.

Segundo estes autores, a concepção de representação por mandato parte do pressuposto que haja campanhas eleitorais informativas, *i.é* os cidadãos tenham acesso as informações, propostas

de campanha; e o mandato sempre a favor dos cidadãos, i.é que os representantes cumpram suas promessas ao longo do mandato. Todavia, vale destacar que algumas condições são necessárias para tornar efetiva tal concepção, a saber: i) Os interesses sejam compartilhados de forma idêntica pelos eleitores e representantes, uma vez que este ao cumprir o seu mandato consiga estar se identificando com os seus próprios interesses e não somente os interesses dos cidadãos; ii) Os políticos estão interessados na eleição e reeleição, considera-se que os políticos tendo em vista maximizar o seu objetivo – reeleger – eles irão perseguir a plataforma política anunciada e identificada alinhada as preferências dos cidadãos; e iii) os políticos estão preocupados com a credibilidade de suas promessa futuras, acredita-se que os desvios no mandato, essa manobra poderá ter impacto nas promessas futuras dos políticos.

Existem boas razões para as instituições democráticas não ter mecanismos para obrigar a obediência ao mandato. Nós escolhemos políticas que representam nossos interesses ou candidatos que nos representam como pessoas, mas queremos que os governos sejam capazes de governar. Em consequência, embora preferíssemos que os governantes se mantivessem presos às suas promessas, a democracia não contém mecanismos institucionais para assegurar que nossas escolhas sejam respeitadas. (MANIN *et al.*, 2006:119).

No tocante a representação por *accountability*, o pressuposto básico é que os cidadãos possam punir (não ser reeleito) ou recompensar (ser reeleito) os representantes, a partir do voto retrospectivo, i.é se os representantes estão agindo em favor dos interesses dos cidadãos. As condições necessárias para efetividade dessa concepção são: “i) os eleitores votam para reterem os representantes somente quando eles agem em favor do interesse dos primeiros, e ii) o representante escolhe políticas necessárias para ser reeleito” (MANIN *et al.* 2006:120). Nesse sentido, nesse modelo a prerrogativa básica é a assimetria de informação nos dois sentidos, porém os políticos tendo em vista a reeleição se preocupam de

sobremaneira em como alinhar as preferências dos cidadãos às suas plataformas políticas, diferente da condição dos eleitores que acabam tendo informações incompletas e não sabem como avaliar adequadamente os governos.

Dito isso, o uso do voto enquanto mecanismo de controle dos cidadãos sobre os políticos em ambos os modelos é visto de forma distinta. Na representação por mandato o voto é utilizado para eleger (reeleger) o candidato (plataforma política futura) que os cidadãos julgarem melhor. Em seu turno, na representação por *accountability* o voto é utilizado para sancionar ou recompensar o governante através da avaliação do seu desempenho. Todavia, ressalta-se a importância em torno dos limites e alcances representativos decorrentes de arranjos institucionais específicos (ver Quadro 2).

Quadro 2

Instituições e representação	
Condições	Limitações a representação
a) Maior <i>accountability</i> vertical dos cidadãos em relação ao governo;	a) Arranjos institucionais majoritários tendem a melhorar a prestação de contas através da identificabilidade e concentração do processo decisório; Arranjos proporcionais tendem a redução da responsabilização haja vista a dispersão do processo decisório (coalizão);
b) Respeito as escolhas dos eleitores;	b) Fraca conexão entre os resultados da votação e os resultados eleitorais;
c) Incentivos à reeleição;	c) Fragmentação partidária;
d) Papel informativo da oposição;	d) Quando a oposição se alia ao governo, ou quando é permanentemente contrária ao governo;
e) Mídia independente;	e) Quando tem interesses partidários;
f) Instrumentos institucionais de controle.	f) Partidos de alta colusão, ou partidos efêmeros.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Manin *et al.* (2006:128-132).

Contudo, os autores concluem que as eleições materializadas no voto, não necessariamente podem garantir que os governantes agirão em favor dos interesses dos cidadãos. Como já vimos nas discussões anteriores, a questão da congruência entre as preferências dos cidadãos e efetivamente as *policy public* ainda tem implicações indeterminadas.

Stokes (1999) argumenta que em função da fragilidade em torno da concepção de representação por mandado, haja vista que nada garante que os políticos cumpram o que prometeram, é necessária uma investigação acerca deste fenômeno. Talvez o número de *policy switch* de uma democracia possa nos fornecer algum indicador sobre a qualidade desta democracia. A autora adota uma concepção de democracia focada sobre a *accountability* vertical dos cidadãos em diversos países latino americanos¹⁶, avaliando os governos *ex post*. A autora chega a conclusão de que o *policy switch* não é tão nefasto para a democracia, uma vez que não significa uma ruptura da representação como pensado por O'Donnell. O ponto negativo nos regimes em que o *policy switch* é recorrente é o fato de que os cidadãos não poderão ter certeza dos motivos que fazem com que um político abandone as promessas de campanha, se estes motivos são razões justas ou não. Um político cometer *policy switch* em função de novas informações antes desconhecidas, ou simplesmente pode dissimular suas propostas de campanha, apresentando apenas políticas que agradem a população, e ter em mente que nenhuma daquelas políticas será implementada, uma vez que não acredita na eficiência delas.

A autora chama a atenção para o fato de que nas democracias os mandatos podem ser violados, mas que isto não representa uma ruptura na representação, uma vez que os governos cometem *policy switch* por acreditarem que estão fazendo o melhor para os cidadãos,

¹⁶ No período de 1982-1995.

neste sentido agindo como tutores e buscando os interesses dos cidadãos.

5 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E QUALIDADE DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

Luna (2005) busca ampliar o debate sobre a qualidade da democracia na América Latina á luz da discussão acerca da representação política em jovens democracias¹⁷. O autor parte da premissa que a forma como os partidos políticos estão estruturados afeta a qualidade da representação e, por conseguinte a durabilidade democrática, o problema é como isso ocorre? Para tanto, o autor destaca que o grau de representação é um fator importante á durabilidade do sistema democrático. Nesse sentido, através da construção de uma medida geral do nível de representação em cada sistema é possível investigar as variações transnacionais em níveis de representação através de alguns correlatos importantes, a saber: fatores políticos baseados em *i*) institucionalização do sistema partidário, onde os níveis de representação serão mais elevados em sistemas com altos níveis de institucionalização e mais baixos em sistemas que sofreram *policy switches* recentes; *ii*) regras eleitorais, no sentido de que quanto maior for a criação de incentivos a sistemas eleitorais personalistas, menor será a capacidade programática dos partidos políticos e conseqüentemente o nível de representação partidária; *iii*) Esquerda forte, como forma de tornar mais eficiente a comunicação e identificação com a massa o que está associado a maiores níveis de representação. No tocante aos fatores sociais, estão baseados em: *i*) organização social (densidade sindical) deve ser entendida como um elemento facilitador ao nível de representação; *ii*) nível de confiança dos cidadãos em relação ao sistema partidário

¹⁷ O estudo explorará nove países da América latina, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México e Uruguai.

(eleições) haja vista que conforme for baixo tal nível, menores serão será o nível de representação. Quanto aos fatores socioeconômicos, estão estruturados em: i) desenvolvimento socioeconômico – taxas PIB, IDH, urbanização – são dimensões que estão positivamente correlacionadas ao nível de representação, *i.é*, quanto menores tais índices menor será o nível de representação; ii) pobreza e desigualdade, essas dimensões estão associadas negativamente ao nível de representação; iii) políticas econômicas, no sentido em que é possível haver correlação negativa entre liberalização econômica e nível de representação.

Em suma, o esforço analítico deste autor buscou analisar a questão da congruência entre os eleitores dos partidos e seus representantes ao longo correspondência das questões descritas acima. As conclusões levantadas consideram a heterogeneidade entre os países analisados, em relação a qualidade da democracia refletido pelo nível de representação. Em alguns países foi observado que existe congruência entre eleitores partidários e representantes através de critérios programáticos, assim como foi notado que os países com maiores níveis de representação (medidas de correlação) foram os que apresentaram maiores níveis de institucionalização e desenvolvimento socioeconômico.

Seguindo nessa linha de estudos sobre a qualidade das democracias latino americanas, Mazzuca (2010) argumenta que o legado da terceira geração de estudos sobre a democratização parte do pressuposto conceitual da qualidade da democracia (QD), ressaltando diagnósticos amplamente difundidos sobre a fragilidade de tal conceito nos países da América Latina. Todavia, o autor ressalta o atual esforço analítico, buscando através da distinção entre o “duplo referencial” *acesso ao poder (A)* e *exercício do poder (E)* fornecer base teórica para os estudos sobre a qualidade da institucional nesses países.

A primeira geração em torno da democratização teve como eixo temático a transição de regimes autoritários para regimes

democráticos. A segunda referindo-se a questão de consolidação de tais regimes ao longo do tempo (longevidade). E finalmente, a terceira tem como principal questão a QD a partir da definição ampliada de democracia.

The expanded definition of democracy has interfered with causal assessment, for at least three reasons. First, it provides a weak logical basis for the formulation of hypotheses involving ‘internal’ causal relations—i.e., relations among the attributes within the definition. Second, it introduces a bias in favor of a certain kind of ‘external’ causal relation—i.e., relations involving variables outside the definition as causes of the elements in the definition. Finally, it excludes from analysis a number of potentially relevant empirical cases. (Mazzuca, 2010:339-340).

Nesse sentido, o autor destaca que a relação entre o Estado e a sociedade pode ser agrupada em duas formas, a saber: *i)* o acesso ao poder condiz com as transições de regimes, *i.é* “One, running upwards from the society to the state, involves the efforts of groups in society to gain control over state positions—the access side of politics.” (MAZZUCA, 2010:342); e *ii)* o exercício do poder “running downwards from the state to society, refers to the use of political power to align the behavior of social groups with the order created by the state—the exercise side. (*idem*, 342).

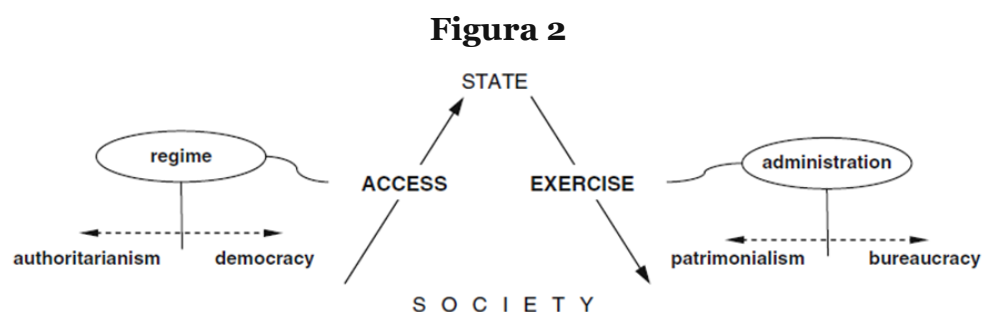


Fig. 1 The “access–exercise” conceptual framework

Fonte: Extraído de Mazzuca (2010:344).

Assim, a transição do regime político autoritário para um regime democrático – baseado em mecanismos de acesso, participação, eleições livres – denotam a dimensão A. Em seu turno, a

dimensão E é compreendida pela ótica weberiana que assinala que as formas de apropriação do exercício do poder definem os tipos de administração – patrimonialismo e burocratização. Contudo, nota-se que o duplo referencial A/E não podem ser tratados num mesmo processo, uma vez que há diferentes mecanismos causais e atores envolvidos.

As considerações de Mazzuca assinalam que os mecanismos causas de melhorias no acesso ao poder do Estado são diferentes dos mecanismos de melhorias no exercício, embora o acesso permita melhoria gradual na qualidade do exercício na medida em que um regime democrático confira aos cidadãos a oportunidade de punir ou recompensar através do voto retrospectivo os governos tendo em vista o seu desempenho (comportamento patrimonialista) ao longo do mandato. No entanto, o autor enfatiza que as transformações em ambos os domínios pressupõem diferentes focos de conflito.

6 CONCLUSÃO

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

No tocante a primeira questão, notou-se que diferentes arranjos institucionais pressupõem níveis de representação distintos. Em sistemas políticos baseado no modelo majoritário em função da concentração do poder no governo unipartidário com maioria absoluta

de cadeiras no Legislativo, seriam as precondições para assegurar ao eleitor clareza e controle sobre as políticas implementadas pelo governo ao longo do processo político. Se por um lado, os cidadãos conseguiriam exercer um controle sobre o desempenho do representante em correspondência com as suas preferências buscando puni-lo ou recompensá-lo durante o processo eleitoral (nas urnas) através do voto retrospectivo. Por outro, na distribuição de cadeiras no Legislativo (padrão de representação) que é afetado pela votação de maioria simples, notadamente verifica-se um percentual considerável de eleitores e partidos pequenos que ficam sub-representados, ou em alguns casos, inexistente algum tipo de correspondência representativa, gerando assim sérias distorções na qualidade da representação.

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

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

Data de Submissão: 24/02/2025

Data de Aprovação: 07/07/2025

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editora Geral: Hirdan Katarina de Medeiros Costa

Editor de Área: Fernando Joaquim Ferreira Maia

Assistente Editorial: Iasmim Barbosa Araujo

Assistente Editorial: Anna Karoline Tavares M. de Brito

REFERÊNCIAS

COHEN, Joshua (atribuído). “Political Representation”. In: **Stanford Dictionary of Philosophy**. SD.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

HUBER, John & POWELL, Bingham. “**Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy**”, *World Politics*, Vol. 46, No. 3 (Apr., 1994), pp. 291-326

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LUNA, Juan Pablo et al “**Political Representation in Latin America**”, *Comparative Political Studies*, 35. 2005.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. “**Eleições e representação**”. *Lua Nova*, São Paulo, 67: 105-138, 2006.

MAZZUCA, Sebastián, “**Access to power versus exercise of power: reconceptualizing the quality of democracy in Latin America**”, *Studies in Comparative International Development*, 2010, 45: 334-357.

MELO, Marcus André. “**O Viés Majoritário na Política Comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática**”. *RBCS*. Vol. 22 nº 63, fevereiro/2007.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

PITKIN, Hanna Fenichel. “**Representação: palavras, instituições e idéias**”. *Lua Nova*. 67: 15-47, 2006

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California, 1967. 2 capítulos.

POWELL, G. Bingham. “**The chain of responsiveness**”. *Journal of Democracy*, Volume 15, nº 4, October 2004a, pp. 91-105.

POWELL, Bingham. **Political Representation in Comparative Politics**, *Annual Review of Political Science*, 2004b.

POWELL, Bingham & VANBERG, G. “**Election Laws, Disproportionality and Median Correspondence: Implications for Two Visions of Democracy**”, *British Journal of Political Science*, 30. 2000.

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

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Editada da Universidade de São Paulo, 1999.

STOKES, Susan. “**What do policy switches tell us about democracy?**”. In: Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin Eds. *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 98-130.

Quality Of Political Representation: What Are We Talking About?

Saulo Felipe Costa

Italo Fittipaldi

Cletiane Medeiros Costa de Araújo

Abstract: Or what is a good political representative? One of the fundamental themes of democratic theory is the alignment of the preferences of two cities with two policy makers, the expression of the accountability model. These choices are seen as privileged moments to punish or reward those responsible for the government, redirecting the good to power and destroying the inefficient. Therefore, this question is not simple, due to the semantic heterogeneity of the authors and the structures of costs and benefits inherent to the political system. This article establishes an analytical connection, pointing out the main critics throughout the process of responsivity discussed in the literature in Political Science. The analysis opens different theoretical and empirical perspectives, seeking to clarify how accountability can be effectively implemented in diverse political contexts. In addition, this article explores the challenges and limitations faced by political systems in search of greater responsiveness and alignment between governors and cities.

Keywords: political representation; accountability; institutional arrangement; good representative.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2024v23n53.73057>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)

