

Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades¹

Fátima Anastasia²

Magna Inácio³

Por que a produção e a implementação de políticas públicas no Brasil assumem contornos federativos e não se pode afirmar o mesmo quanto ao acompanhamento e ao monitoramento, pelo Poder Legislativo, da implementação das políticas, dos resultados produzidos e de seus impactos sobre o cotidiano dos cidadãos?

Por que quando se fala em Poder Legislativo, no Brasil, a associação imediata e, em geral, exclusiva, é com o Congresso Nacional? Haveria um *esquecimento* generalizado de que o Poder Legislativo abarca, também, as 26 assembleias legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as 5.565 câmaras municipais?

Por que, em geral, quando se fala em função fiscalizatória do Poder Legislativo, a ênfase recai sobre a fiscalização financeira, ao passo que a dimensão do acompanhamento, monitoramento e da avaliação das políticas públicas é, muitas vezes, *esquecida*?

O foco de atenção deste artigo busca iluminar as bases desse “esquecimento” e remete a análise para um traço distintivo do arranjo institucional brasileiro: o alinhamento de duas dinâmicas centrais, a saber, a federativa e a do Poder Executivo. As bases desse “esquecimento” podem ser relacionadas às fraturas nada triviais de institucionalização do Poder Legislativo no Brasil. Uma avenida importante para o enfrentamento de tais fraturas remete aos desafios de construção de capacidades institucionais pelo Legislativo que fortaleçam a posição deste poder no processo decisório, contrapondo-se à dinâmica de reforço mútuo Federalismo/Executivo que vem caracterizando o processo político brasileiro desde a institucionalização da ordem democrática no país.

O principal argumento deste texto é o de que a democracia é o conjunto de interações entre atores portadores de interesses e capacidades, sob determinadas

1 Esta é uma versão atualizada e bastante modificada de artigo (inédito) de mesmo nome, elaborado em 2006 por Fátima Anastasia e Magna Inácio, para publicação em um volume que seria editado pela Câmara dos Deputados (CD), naquela data. Como tal volume não foi editado, as autoras adaptaram o texto à temática do seminário “Desafios do Poder Legislativo”, promovido pela CD em maio de 2011.

2 Professora da PUC Minas / CEL-DGP-UFMG.

3 Professora da CEL-DGP-UFMG.

regras ⁴. O longo processo de institucionalização dos legislativos em determinadas democracias tem oferecido condições excepcionais de reflexão sobre o desenvolvimento deste poder, em especial no que se refere à construção de capacidades institucionais que deem suporte às funções de representar, legislar e fiscalizar em ambientes decisórios cada vez mais complexos.

O texto propõe-se a examinar a construção dessas capacidades com foco no exercício do controle político, como condição para assegurar graus crescentes de responsabilidade e representatividade no interior das democracias. A ideia central, a ser explorada, refere-se à possibilidade de aperfeiçoar a *accountability democrática* por meio da instituição de ferramentas de **responsabilidades cruzadas**, que combinam *accountability horizontal* e *vertical*, nos diversos níveis de governo que constituem o arranjo federativo brasileiro. Serão examinadas mudanças e inovações institucionais que contribuem para a ampliação da *accountability democrática*, por meio da interação de mecanismos de participação institucionalizada, seja no âmbito do Poder Executivo, seja no âmbito do Poder Legislativo, com os procedimentos da representação parlamentar.

Especial atenção será dada ao Poder Legislativo, enquanto ator pivotal das democracias, em sistemas federativos. Esses arranjos caracterizam-se por uma dinâmica governamental apoiada em legislativos coatuantes, mas que se diferenciam quanto ao grau em que interagem entre si e quanto aos padrões de sua interação. A discussão a seguir explora as implicações desses diferentes padrões de interação para a construção de capacidades institucionais que potencializem o desempenho democrático dos legislativos.

O texto está organizado da seguinte maneira: na seção inicial serão abordados os temas da democracia e do federalismo. Na seção seguinte, a ênfase recairá sobre o Poder Legislativo, suas atribuições e suas interações com os outros atores. O tratamento de tais questões será informado pela consideração das capacidades (Sen, 2000) dos cidadãos, dos legisladores e dos líderes de coalizões ⁵ (Arnold 1990), bem como das condições requeridas para a construção de tais capacida-

⁴ O funcionamento adequado da democracia depende, portanto: (a) de que as regras, informadas pelos princípios da igualdade política e da soberania popular, sejam conhecidas, fixas e estabelecidas; (b) de que as capacidades requeridas para o exercício dos procedimentos democráticos sejam adequadamente construídas e distribuídas entre os atores e (c) de que sejam institucionalizados canais que garantam a expressão livre e permanente dos diferentes interesses em interação – cooperativa ou competitiva – na arena política.

⁵ O conceito de “líderes de coalizões” aqui utilizado não se refere apenas àqueles que lideram coalizões governativas, mas remete à definição de Arnold (1990), segundo a qual “Os líderes de coalizões não vivem em um mundo dicotômico, não escolhem entre pares de alternativas; eles definem as alternativas. Líderes de coalizões existem dentro e fora do Congresso (líderes de comissões, líderes partidários, membros do staff do Congresso, o presidente, membros do staff do presidente, ministros, burocratas, líderes de grupos de interesses)”. Tradução nossa.

des e para o seu exercício. Na terceira seção serão examinados os temas relacionados às capacidades institucionais do Legislativo e à *accountability* horizontal. A quarta seção aborda a questão das condições institucionais para o exercício da *accountability* vertical nos interstícios eleitorais. Na quinta seção é proposta uma agenda de inovações institucionais, com ênfase nos procedimentos que possibilitam o exercício de responsabilidades cruzadas pelo Poder Legislativo.

I. Federalismo, Legislativo e responsabilidade política

Os desafios interpostos ao Poder Legislativo no Brasil remetem, entre outras coisas, às diferentes condições de produção e de exercício da *accountability* horizontal em um contexto institucional que combina separação de poderes e federalismo. Enquanto um mecanismo de freio e contrapeso institucional, a atuação do Legislativo não deveria estar restrita ao controle e vigilância no mesmo nível de governo.

Vale assinalar, ademais, os possíveis efeitos, sobre o exercício da *accountability* horizontal, decorrentes da interação entre representação e participação políticas nos interstícios eleitorais. Ou seja, *accountability* horizontal e vertical podem combinar-se e reforçar-se mutuamente, contribuindo para o aperfeiçoamento da representação democrática nos diferentes níveis de governo que compõem a federação brasileira.

Adam Przeworski chama a atenção para o caráter necessariamente relacional da ordem democrática e para as condições sob as quais se desenvolvem as interações entre os diferentes atores. Para ele, a democracia é a resultante do jogo combinado de instituições e recursos (1991) e se expressa através de uma rede intrincada de relações do tipo agente-mandante (1999), nas quais os cidadãos sinalizam suas preferências para os representantes eleitos, que deverão traduzir tais demandas em políticas e encaminhá-las para as burocracias públicas que, por sua vez, deverão traduzi-las em resultados. Sob que condições pode-se esperar que a cadeia formada por demandas/políticas/resultados seja efetivamente expressiva dos “melhores interesses” dos cidadãos?

Representação, deliberação e participação são os instrumentos através dos quais são produzidos os três principais atributos da democracia: estabilidade política, representatividade e *accountability*. A literatura tem apontado as tensões que atravessam tais mecanismos, chegando, algumas vezes, a afirmar que a maximização de algum(ns) deles se dá em detrimento da consecução de outro(s). Vale lembrar, a título de exemplo, a controvérsia entre os autores federalistas e antifederalistas, os primeiros comprometidos com o exercício da representação e da deliberação e os segundos afirmando que o modelo proposto por eles

negligenciava e limitava a participação e feria o princípio da igualdade política (Fishkin, 1995, 57-63).

O ponto que se quer defender, aqui, é o de que a deliberação não é atributo exclusivo dos processos representativos (como supunham os autores federalistas) e, muito menos, é atributo exclusivo dos processos participativos, como defendem autores filiados à corrente intitulada “democracia participativa”. A deliberação, nas democracias contemporâneas, deve estar, necessariamente, em ambos os pólos – representação e participação – assim como nos canais através dos quais representação e participação se comunicam e interagem.

Portanto, não apenas as casas legislativas devem ser instâncias deliberativas, como o que nelas se delibera deve ecoar e reverberar, da melhor forma possível, os processos de deliberação em curso nas instâncias de participação política. Para tanto, requer-se que haja canais permanentes, institucionalizados e **deliberativos**, que facultem a interação entre as instâncias de representação e de participação política.

Como destacam Przeworski, Stokes e Manin (1999), o mecanismo eleitoral é insuficiente para instruir os representantes em relação ao conjunto de escolhas que eles devem proceder em um contexto decisório contínuo. Os sinais informacionais expressos pelas deliberações conduzidas em outras arenas, como os conselhos gestores de políticas, podem, potencialmente, mitigar as incertezas e ambiguidades relativas às instruções eleitorais. Isso porque essas deliberações envolvem o processamento de informações relevantes para definir a agenda pública e a construção de consensos, ou seja, a agregação, seleção, interpretação de informações e a definição de prioridades do ponto de vista de seus participantes.

O problema, no entanto, é que os legisladores podem interpretar tais sinais de forma ambígua e seletiva, com base em suas posições políticas, ideológicas ou cálculos estratégicos, assimilando de forma enviesada ou conferindo atenção desproporcional a alguns deles em detrimento de outros (Jones & Baumgartner, 2005). Se esses sinais informacionais instruirão, ou não, os legisladores a buscarem o “melhor interesse público” depende, portanto, da direção em que eles são *interpretados* através dos processos de deliberação na arena parlamentar.

Argumenta-se, aqui, que esses vieses interpretativos não estão relacionados apenas aos atributos individuais dos parlamentares, mas também às condições institucionais de deliberação. Em contextos que apresentam forte interdependência entre as arenas decisórias, é preciso considerar não somente as condições internas a cada uma dessas arenas, mas também as condições de interconexão entre elas. Esse é o caso dos arranjos presidencialistas e federalistas, que conferem ao sistema decisório uma dinâmica de decisão em cadeia. A inobservância dos processos deci-

sórios exógenos ao ambiente parlamentar pode atuar como um vetor importante de vieses na interpretação das informações disponíveis aos parlamentares.

Andersson e Ostrom (2008), informados pelas *Institutional Theories of Polycentricity*, examinam as interações entre autoridades que possuem jurisdições justapostas relativamente a determinados issues. Tal literatura chama a atenção para a necessidade de considerar, no estudo de sistemas políticos,

“...the degree and forms of nestedness of political actors within larger political systems. The patterns of interaction and outcomes depend on the relationships among governance actors at different levels and the problems they are addressing.”

E os autores afirmam:

“No perfect governance arrangement exists. All governance institutions are imperfect responses to the challenge of collective-action problems. Because these imperfections may exist at any level of governance, we argue that analysts should consider the extent to which complementary back-up institutions exist at higher or lower levels of governance that can help offset some of the imperfections at any one level. Scholars interested in polycentricity engage in multilevel analyses of how actors at different levels of governance interact and influence each others’ decision making (Bickers and Williams 2001; Hooghe and Marks 2003; Sproule-Jones 1993).” (Andersson & Ostrom, 2008: 73)

No caso brasileiro, vale assinalar que a produção e a oferta de políticas públicas, por parte do Poder Executivo, estão fortemente informadas pela organização federativa do país, ao passo que o Poder Legislativo não está (ainda?) devidamente capacitado para exercer suas funções de monitoramento e avaliação dessas políticas. Tal fragilidade pode ser observada tanto no respectivo nível de governo, quanto na operação de uma rede federativa de responsabilização política dos executivos. O enfrentamento desta fragilidade supõe a institucionalização de procedimentos indutores de **responsabilidades cruzadas** que permitam às diferentes casas legislativas cooperarem entre si na produção e troca de informações, *expertise* e instrumentos de avaliação, de forma a construir uma visão mais compreensiva relativamente às responsabilidades pelas políticas ofertadas aos cidadãos e seus resultados.

Ao analisar a experiência canadense, Cameron (2002, 465-6) propôs um conjunto de iniciativas centradas no Legislativo, voltadas justamente para a coordenação federativa dos órgãos deste poder.

“Inter-legislative federalism – that is to say, the development of relationships among Canadian legislatures, perhaps focused on key intergovernmental issues – (...) might also in time contribute to shifting our executive-driven legislatures at least a short distance along the continuum toward a legislative-centred model of legislatures. (...) a central problem with our system of intergovernmental relations, and one that many believe is getting worse, is the degree to which the processes of executive federalism escape the legislative accountability which lies at the heart of our system of responsible government. (...) And a central problem with our legislatures – federal, provincial and territorial – is their general weakness and their incapacity to impose accountability on governments and leaders. This too is related to the strength and autonomy of the executive branch in our system. Given the high importance of intergovernmental relations in Canada, then, the search for stronger lines of accountability linking intergovernmental processes back to legislatures is a top agenda item for reform. In addition, there exists the problem of the accountability of both executives and legislatures to citizens and to the public – accountability in another form.”

Neste contexto, a articulação dos legislativos em bases federativas constitui importante incremento na capacidade de responsabilização do Executivo pelo Legislativo. De fato, o monitoramento parlamentar e as ações de fiscalização ganham robustez em decorrência do alargamento do campo de avaliação das agendas e ações do Executivo.

O exercício da representação democrática traduz-se, portanto, no desafio interposto às casas legislativas, de capacitar-se para a produção combinada da *accountability* horizontal e vertical, recortando transversalmente a organização federativa brasileira.

II. Casas legislativas: as cidades mágicas das democracias contemporâneas

Como transformar as casas legislativas em “Magic Towns”? *Magic town* é o nome de um filme de Jimmy Stewart, citado por James Fishkin (1995), sobre uma cidade fictícia do Meio Oeste americano que constituía, por um “milagre matemático”, uma amostra representativa da população americana. Fishkin chama a atenção para o fato de que, quando tal descoberta vem a público, a população da cidade, ciente de seu papel de “barômetro perfeito da opinião nacional” ou, em outras palavras, de “capital da opinião pública americana”, começa a desenvol-

ver um crescente senso de responsabilidade, a informar-se o melhor possível e a debater cuidadosamente todas as questões sobre as quais ela é chamada a opinar. Obviamente que tais movimentos exporão os habitantes da cidade a um processo de discussão e de deliberação que resultará na produção de uma opinião pública, em “Magic Town”, muito melhor fundamentada e mais sofisticada do que a do cidadão mediano americano. E, portanto, crescentemente divergente da opinião majoritária na sociedade americana, o que causará um conjunto de problemas e reviravoltas na cidade, que apimentam o enredo do filme, mas não vem ao caso no momento.

O exemplo que se tomou emprestado de Fishkin ressalta o impacto provocado nas opiniões e preferências dos cidadãos de “Magic Town” por sua exposição à pluralidade de pontos de vista e de perspectivas que informam os diferentes argumentos. O debate e a deliberação pública acarretaram alterações nas definições dos cidadãos relativamente a quais eram e onde estavam os seus melhores interesses. Fishkin mobiliza tal exemplo para propor a adoção, nas democracias de instrumentos por ele denominados de “*surveys* deliberativos”, nos quais seriam reproduzidas, junto a determinados grupos de cidadãos selecionados para constituírem amostra representativa da sociedade, as condições de formação e transformação de preferências observadas em “Magic Town”, incluída a exposição pública, através da transmissão dos debates pela televisão. Ele propõe aferir as opiniões dos participantes do *survey* antes e depois do experimento e comparar os resultados. Nas experiências efetivamente levadas a cabo (Fishkin, 1995), as diferenças observadas são espantosas ^{6!}

Neste texto, propõe-se o desafio de conceber as casas legislativas como *loci* privilegiados de expressão do melhor interesse dos cidadãos, transformando-as em “cidades mágicas”, onde os cidadãos-representantes estão, como os da cidade do filme, conscientes de suas responsabilidades públicas, e expostos, em suas ações e omissões, aos julgamentos do público que eles têm por dever representar. Por consequência, os membros desta cidade especial, o Parlamento, têm que se preocupar em criar e reproduzir as condições adequadas para que o processo decisório seja a expressão e a resultante do debate e da deliberação pública e não a mera agregação de preferências dadas. Sob quais condições pode-se esperar que isso ocorra?

A transformação das casas legislativas em “cidades mágicas” requer a observância dos seguintes pressupostos:

⁶ Ver, a respeito, Fishkin (1995), págs. 161-176.

1. que elas, assim como todos os órgãos decisórios que abrigam, sejam constituídas através do método de representação democrática ⁷;
2. que elas promovam, de fato, a realização da oitava condição das poliarquias, de Dahl, a saber:
 - “8. Durante o estágio entre votações:
 - 8.1. Todas as decisões tomadas entre eleições são subordinadas ou executórias àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são, em certo sentido, controladoras;
 - 8.2. Ou as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições, são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes.
 - 8.3. Ou ambas as coisas.” (Dahl, 1989)
3. que elas promovam constantemente a interação dos legisladores com os outros atores – cidadãos, líderes de coalizões –, através de canais institucionalizados e deliberativos;
4. que elas tenham suficiente desenvolvimento institucional para fornecer aos representantes eleitos a base informacional ampliada requerida para a consecução dos melhores interesses dos cidadãos.

Como fazer? Sabe-se que, nas democracias representativas, as duas mais importantes atribuições dos parlamentares são as de legislar e de fiscalizar. É a eles que cabe a responsabilidade de representar o melhor interesse dos cidadãos, produzindo políticas expressivas do consenso possível sobre qual é e onde está este interesse e, ademais, a ele cabe também a tarefa de monitorar e fiscalizar o Poder Executivo, para garantir que tais políticas se traduzam em resultados que garantam a consecução de tais interesses.

Para tanto, é necessário formar, no interior das casas legislativas, uma opinião informada, constantemente submetida ao debate público e passível de ser alterada por consequência desta exposição, de forma a aproximá-la, o máximo possível, da expressão do melhor interesse público.

As atribuições de legislar e de fiscalizar devem ser realizadas, como é sabido desde Stuart Mill, através da deliberação entre pares. Porém, a identificação do

⁷ Ver, a respeito, Sartori (1994, capítulo 8). Wanderley Guilherme dos Santos (1998) “propõe distinguir com clareza o que separa autoritarismos de democracias, por um lado, e sistemas representativos de não representativos, por outro. Afinal, sabe-se, desde os gregos, que é logicamente plausível, e passível de corroboração no mundo real, a existência de democracias não representativas – a pólis grega – e de sistemas representativos não democráticos, ou oligárquicos: todos aqueles que não cumprem o requisito básico da observância do sufrágio universal” (Anastasia, Melo e Santos, 2004).

melhor interesse público exige a construção de uma base informacional ampliada (Sen, 2000), que ancore a interação entre uma multiplicidade de identidades, preferências e demandas características das sociedades atuais e sua sinalização para os legisladores, libertando-os dos laços exclusivos com a sua *constituency* e capacitando-os a falar, agir e decidir em nome do conjunto dos cidadãos abrangidos pela casa legislativa.

III. Capacidades institucionais do Legislativo e controle político horizontal

A construção de tais capacidades deve ser focada no contexto dos constrangimentos exógenos e endógenos ao ambiente legislativo que moldam o exercício da representação política, tanto em seus aspectos legislativos quanto fiscalizatórios. Nesta seção, o foco recai sobre as capacidades relativas ao controle político horizontal.

Como é sabido, o Brasil é uma República, presidencialista, federativa, bicameral, com representação proporcional e multipartidarismo. Tais características do arranjo institucional brasileiro são, todas elas, conducentes à dispersão de poder e, portanto, coerentes com o modelo consensual de democracia de Lijphart (1999). Porém, como também se sabe, a Constituição de 1988 abriga um conjunto de mecanismos que resultam na concentração de poderes de agenda e de veto nas mãos do presidente e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados garante às lideranças partidárias recursos e atribuições parlamentares que lhes facultam o controle e a disciplina de suas respectivas bancadas (Figueiredo e Limongi, 1999). Tais mecanismos contribuem para a estabilidade política, mas afetam negativamente os demais atributos desejáveis da democracia, a saber: representatividade e *accountability* (Anastasia, Melo e Santos, 2004).

Como afirmado antes, a estrutura federativa brasileira, na atualidade, dá suporte à concentração de poderes decisórios nas mãos do Executivo federal. No entanto, parte expressiva das decisões do Executivo federal tem importantes efeitos de transbordamento (*spillovers effects*) sobre a ação dos governos subnacionais. A importância destes efeitos cresce na medida em que envolvem decisões sobre áreas de políticas públicas executadas mediante forte coordenação intergovernamental. A atenção às externalidades produzidas por cada nível de governo sobre os demais incentivou a adoção de medidas institucionais voltadas para a melhoria dessa coordenação. Um importante desdobramento destas iniciativas foi o de alinhar a dinâmica federativa à executiva, notadamente no campo de implementação das políticas públicas, incluindo a provisão de diversos serviços públicos. Em especial, pode-se destacar a

criação de arranjos institucionais que configuraram importantes arenas de barganhas federativas, envolvendo o Executivo de diferentes níveis de governo⁸.

Nestes casos, o monitoramento e a avaliação das políticas em cada nível de governo dependem de informações sobre as decisões e as ações levadas a cabo nos demais níveis. Este aspecto é nada trivial para o exercício do controle político horizontal pelo Legislativo em uma estrutura federativa, principalmente quando se considera que a melhoria da coordenação das ações intergovernamentais restringiu-se, basicamente, ao alinhamento das estruturas federativas e do Executivo, matizado pela concentração das decisões no nível federal de governo.

Esforços de articulação e coordenação da atuação dos legislativos no eixo federativo têm sido deslocados para o plano da competição partidária. De fato, o ordenamento constitucional brasileiro define as competências legislativas entre os entes federados, concentrando-as no nível federal e sem oferecer oportunidades institucionais de veto às elites subnacionais, senão sob a forma da competição interpartidária na arena congressual (Arretche, 2009). A única alternativa de participação direta dos legislativos estaduais na formação da agenda congressual relaciona-se à apresentação de propostas de emendas constitucionais. Apesar disso, nenhuma iniciativa desta natureza foi apresentada ao Congresso Nacional pelos legisladores estaduais desde 1989⁹. A capacidade do Legislativo de empreender o encadeamento das agendas legislativas e a articulação das ações fiscalizadoras das casas legislativas em diferentes níveis de governo mantém-se residual.

A título de ilustração, vale mencionar alguns movimentos recentes de criação de organizações multiníveis de representação de legisladores e legislativos¹⁰. Embora materializem iniciativas relevantes de articulação das iniciativas parlamentares, tais movimentos ainda não impulsionaram mudanças institucionais que ancorem o exercício das funções precípuas do Legislativo a modalidades de cooperação interparlamentar institucionalizadas e federativamente alinhadas.

8 O exemplo principal é o das comissões bipartites e tripartites intergestoras criadas inicialmente pela política de saúde e, posteriormente, adotada pela política de assistência social como parte de sua matriz institucional.

9 Encontra-se em um curso a mobilização de legislativos estaduais, lideradas pelo Colegiado de Presidentes de assembleias legislativas, para proporem um conjunto de 5 PECs ao Congresso Nacional.

10 Cabe destacar a União Nacional dos Legisladores e Legislativos (Unale), a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (Abel), o Interlegis – Programa de Cooperação Técnica entre casas legislativas, além da formação recente (2009) da Rede de Controle da Gestão Pública. Merece destaque ainda o Colegiado dos Presidentes das assembleias legislativas.

IV. Capacidades institucionais do Legislativo e *accountability* vertical

As inovações institucionais relativas à participação dos cidadãos na gestão pública e, mais recentemente, no âmbito do Poder Legislativo, já têm sido objeto de ampla discussão. De fato, a institucionalização de arenas participativas indica uma expansão dos recursos disponíveis aos cidadãos para influenciar as políticas públicas nos diferentes níveis e áreas de atuação dos governos¹¹.

Embora a ativação desses recursos dependa de uma série de condições a partir das quais a cidadania é exercida, cabe ressaltar o impacto dessas inovações no sentido de tornar mais complexas as cadeias de interação que compõem o sistema decisório. Para além das relações horizontais entre os poderes constituídos, as decisões relativas à ação governamental passam a ser instruídas também pelas deliberações oriundas de arenas de participação continuada dos cidadãos.

Os conselhos de políticas, deliberativos ou consultivos, incorporados aos arranjos institucionais de diversas áreas de políticas públicas no Brasil, constituem exemplos de tais práticas. Esses conselhos configuram “pontos de entrada” para coalizões de cidadãos e seus líderes na arena executiva, facultando-lhes a interação *face a face* com os representantes eleitos ou com os seus agentes (gestores não eleitos e burocracias públicas).

A institucionalização dessas arenas pode potencializar a igualdade política entre os cidadãos na medida em que amplia suas oportunidades de influenciar, de modo continuado, a formação de agendas e de prioridades para a ação pública. Como destaca Sen (2001), a noção de capacidade envolve a ideia de oportunidades, ou seja, condições externas para realizar escolhas entre pacotes alternativos de *funcionamentos* (*functionings*)¹². Do ponto de vista do desenvolvimento da capacidade de participação política, os processos deliberativos efetivados nessas arenas comportam uma dimensão *instrumental*, relativa à ampliação das oportunidades de vocalização de preferências e reivindicação de atenção política por parte dos cidadãos, e uma dimensão *construtiva*, relativa à definição

11 O marco constitucional prevê a iniciativa popular de projetos de lei, o referendo e o plebiscito como mecanismos de participação assegurados aos cidadãos nas três esferas de governo. A “participação da comunidade” é prevista como preceito constitucional da gestão pública em áreas específicas como a saúde e assistência social em todos os níveis de governo, tendo sido, subsequentemente, incluído nos diferentes arranjos setoriais. No caso dos municípios, a Constituição Federal de 1988 estipula “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (art. 29, XII) como preceito a ser observado na elaboração da Lei Orgânica Municipal.

12 Na abordagem da “capacidade”, proposta por Sen, funcionamentos referem-se às capacidades de realizar determinadas ações (comer, frequentar escolas, participar de decisões políticas) ou atingir certos estados de bem-estar (estar bem nutrido, saudável etc. Ser capaz envolve, ainda, a possibilidade de fazer escolhas, ou seja, a ideia de capacidade remete não só às realizações, mas também à liberdade substantiva de proceder escolhas. (Sen, 2000, 2001).

de “necessidades” a partir de uma base informacional pautada na pluralidade de preferências (Sen, 2000: 175).

Essas oportunidades ganham uma configuração especial no caso dos governos subnacionais que vêm assumindo uma importância estratégica cada vez maior na implementação da agenda de políticas públicas no país, principalmente em relação àquelas áreas de políticas que afetam o cotidiano dos cidadãos, ou seja, os programas e serviços sociais.

Do ponto de vista democrático, a importância estratégica dos governos subnacionais, notadamente os municipais, decorre da posição central que eles assumiram no interior do arranjo federativo com relação à execução e à gestão de políticas públicas em consequência do movimento descentralizante ocorrido nas últimas décadas. O exercício dessas atribuições, a partir de diferentes assimetrias quanto às capacidades fiscais e de gestão, implica em deliberações relativas à regulação, normatização, implementação e controle de políticas públicas em cada nível de governo. De forma continuada, tais processos têm consequências distributivas, pois resultam na construção de critérios de alocação e de acesso dos cidadãos aos recursos públicos.

Embora a formulação e desenho das políticas públicas em grande medida estejam concentrados no nível central de governo – seja devido aos dispositivos constitucionais ou por força do fortalecimento da posição do governo central nessa direção –, é significativa a variação daqueles critérios por consequência das condições de implementação das políticas. De forma não trivial, incongruências entre o desenho e a execução, distorções em termos da direcionalidade ou implantação seletiva de programas e ações são resultado das condições finais de implementação de política públicas. Essas condições remetem não apenas aos constrangimentos institucionais, políticos e fiscais, mas também ao exercício de discricionariedade por parte dos governantes e seus agentes na alocação de bens e serviços públicos entre potenciais beneficiários. O alcance e a inclusividade dos critérios adotados acabam por definir os contornos reais da justiça distributiva operando sob as instituições políticas, o que faz com os processos de deliberação vinculados à gestão de políticas assumam importância estratégica para a definição dos conteúdos da democracia brasileira.

Desta perspectiva, a institucionalização de mecanismos de deliberação participativa introduz novas condições para a atuação dos legislativos, principalmente porque isso representa certo grau de compartilhamento de responsabilidades com essas instâncias. Ou seja, pode-se conceber a operação simultânea das arenas participativas e do Poder Legislativo como um arranjo de responsabilidades difusas de deliberação e de controle público.

Quais as consequências disso? Inicialmente, a operação de múltiplos mecanismos de responsabilização seria uma condição importante para incentivar o

comportamento responsivo dos agentes políticos (burocracias, gestores públicos e representantes eleitos) relativamente às preferências dos cidadãos. No entanto, para se avaliar se esse é o caso é preciso colocar em tela qual é a natureza da relação entre essas arenas.

V. Responsabilidades cruzadas: uma nova agenda de inovações institucionais

Quais são as capacidades requeridas para o exercício de **responsabilidades cruzadas**, que combinam diferentes níveis de governo e tipos de *accountability*?

Como a dinâmica dos conselhos, ou de outros mecanismos participativos, afeta o funcionamento dos legislativos? Como a atuação parlamentar e as decisões legislativas impactam as deliberações participativas? As relações horizontais entre os poderes Executivo e Legislativo, em cada nível de governo, são afetadas pela operação destas instâncias participativas?

Do ponto de vista dos atributos democráticos desta relação, responder a essas questões requer problematizar a capacidade desse arranjo em promover a sinergia entre as dinâmicas das instâncias participativas e representativas em direção à ação pública democrática e responsável.

O argumento aqui desenvolvido é o de que, no contexto de um sistema representativo de governo, a promoção dessa sinergia supõe:

- 1) A capacitação dos diferentes atores em interação – cidadãos, legisladores e líderes de coalizões – para o desempenho adequado de seus papéis;
- 2) O reconhecimento das diferenças entre essas arenas quanto aos seus potenciais para promover os princípios basilares da democracia: igualdade política, participação, deliberação e não tirania (Fishkin, 1995). A construção de ações sinérgicas entre as instâncias participativas e representativas requer, portanto, o reconhecimento e o reforço mútuo das capacidades institucionais de cada uma delas;
- 3) A organização de uma rede de **responsabilidades cruzadas** que faculte a ação concertada entre os legislativos atuantes nos diferentes níveis de governo.

No que tange ao primeiro requisito, extensa literatura tem assinalado os efeitos perversos de padrões muito acentuados de desigualdades sociais e culturais sobre o desempenho das instituições democráticas. Argumenta-se, especialmente, que sob tais condições, os cidadãos têm dificuldades em traduzir

direitos instituídos em capacidades que lhes garantam o exercício efetivo de tais direitos¹³.

No entanto, pouco se tem explorado o tema relativo às **capacidades** dos legisladores e dos líderes de coalizões de traduzirem os interesses e as demandas dos cidadãos em políticas e de garantirem que tais políticas produzirão os resultados esperados.

Para exercerem adequada e legitimamente suas atribuições – de legislar e de fiscalizar – os parlamentares devem:

- 1) Estar em permanente interação com os cidadãos, através dos instrumentos de participação política que permitem aos grupos organizados vocalizar suas preferências e sinalizar suas prioridades para os representantes eleitos. Legisladores envolvidos em processos de deliberação não podem e não devem ser portadores apenas das preferências de sua *constituency*. Eles devem conhecer também as demandas de outros segmentos sociais, profissionais, regionais etc.
- 2) Ampliar a sua base informacional relativa:
 - 2.1. aos interesses dos cidadãos;
 - 2.2. às relações entre demandas, políticas e resultados;
 - 2.3. às consequências esperadas de diferentes políticas públicas;
 - 2.4. às coalizões políticas em presença nas casas legislativas e fora delas e
 - 2.5. às correlações de forças entre os interesses portados por essas coalizões.
- 3) Desenvolver a *expertise* requerida para o exercício de suas atribuições de fiscalização dos atos e das omissões do Poder Executivo.

Os líderes de coalizões, por sua vez, desempenham importante papel como agentes dos cidadãos e, para tanto, devem também desenvolver **capacidades** informacionais e organizacionais. Como afirma Arnold (1990), nas democracias os cidadãos têm, no mínimo, dois agentes: o governo e a oposição. Quanto mais as oposições forem plurais e diversificadas, melhores agentes elas serão da multiplicidade de interesses e identidades em presença. Porém, a eficácia de suas ações depende diretamente de suas capacidades de atuarem efetivamente como instigadores, ativando públicos desatentos e contribuindo para diminuir as assimetrias informacionais entre os diferentes atores.

¹³ Ver, a respeito, Marshall (1973), Dahl (1989), Przeworski (1991), Sen (2000).

Já no que se refere ao segundo requisito – o reconhecimento das diferenças entre essas arenas quanto aos seus potenciais para promover os princípios basilares da democracia: igualdade política, participação, deliberação e não tirania (Fishkin, 1995) –, vale lembrar que, no interior do sistema de separação de poderes que caracteriza o arranjo político institucional brasileiro, o Legislativo conforma a arena mais porosa à heterogeneidade de interesses presentes na sociedade. O mecanismo representativo de composição das casas legislativas assegura, potencialmente, a inclusão de diversos públicos nessa arena. Dependendo, portanto, de quão representativo é o Legislativo, essa posição institucional propicia condições informacionais de deliberação política pautada em uma matriz plural de preferências políticas¹⁴.

Públicos atentos, mobilizados e dispostos a arcarem com os custos da participação, seja eleitoral ou diretamente, têm na representação um mecanismo vigoroso para influir nas decisões políticas. Mas os públicos desatentos, devido a assimetrias informacionais ou ao custo da participação política, têm na representação um mecanismo *decisivo* para a garantia de que as suas preferências potenciais serão consideradas ao longo do processo decisório e se tornem incentivos para a vigilância e controle recíprocos entre os legisladores e entre os poderes Legislativo e o Executivo (Arnold, 1990).

A representatividade das instituições é, portanto, um atributo necessário à garantia da igualdade política entre públicos marcados por assimetrias relativas ao controle de recursos, ao grau de engajamento político e às intensidades de preferências. Embora diferentes cadeias de interação possam ser mobilizadas por esse arranjo de responsabilidades difusas, cabe ressaltar que a natureza representativa dos legislativos potencializa a inclusão de diferentes posições e preferências políticas nos processos de escolhas públicas.

A institucionalização de arenas participativas confere uma dinâmica poli-cêntrica de deliberação acerca das diferentes agendas e demandas canalizadas para a gestão pública que, se por um lado, amplia a participação política dos cidadãos, por outro, requer a coordenação horizontal dessas deliberações com vistas à sua implementação eficiente e efetiva. Isso é particularmente importante tendo em vista o formato setorial dessas arenas, com competências restritas a

¹⁴ Analiticamente, o atributo de representatividade remete às regras de (a) composição do órgão decisório – no caso brasileiro, a representação proporcional a partir da competição multipartidária – e de (b) distribuição de direitos e recursos parlamentares entre os legisladores. Tais regras definem os dois pisos a partir dos quais os cidadãos podem influenciar o sistema decisório, ou seja, o eleitoral e pós-eleitoral. Cf. Powell, 2000.

determinada área de política pública ou a ausência de dispositivos indutores de uma atuação intersetorial e integrada.

O acompanhamento e as deliberações continuadas acerca de um determinado programa ou ação governamental propiciam informações relevantes para o ajuste, a avaliação e a realização de eventuais mudanças na direção de uma política pública. Logo, essas arenas participativas podem potencializar a adaptabilidade das políticas públicas e da ação governamental com base no fluxo informacional que pauta as suas deliberações e o aprendizado relativo às conexões entre as políticas e seus efeitos. Ao longo desses processos deliberativos, os participantes sinalizam as suas preferências e as suas prioridades em termos de escolhas públicas, mitigando, portanto, os limites do mecanismo eleitoral para instruir as decisões em contextos decisórios contínuos. A realização efetiva desses potenciais, no entanto, requer a sua articulação com os demais contextos decisórios na medida em que eles introduzam novos conteúdos e instruções para as decisões legislativas e executivas.

Nessa direção, as deliberações advindas das arenas participativas podem atuar para o fortalecimento da posição institucional do Poder Legislativo no sistema decisório. Na medida em que instruem os legisladores na definição dos focos de atenção e prioridades, as incertezas dos legisladores com relação aos efeitos das políticas a serem escolhidas podem ser mitigadas pela incorporação das posições e consensos parciais construídos nessas arenas, propiciando uma base mais consistente de debate, negociação e *enforcement* das decisões legislativas, tanto na arena parlamentar como na sua interação com o Poder Executivo.

A latitude dos movimentos dos legisladores, nas negociações intraparlamentares e com o Poder Executivo, aumenta na medida em que um circuito informacional entre as arenas participativas e o Poder Legislativo possa instruir a atividade parlamentar. Uma possibilidade é o fortalecimento da posição institucional do Legislativo como uma arena de alinhamento das demandas políticas no contexto das decisões legislativas acerca do planejamento plurianual e diretrizes orçamentárias da ação governamental, na medida em que a realização destas demandas possa implicar em *trade-offs* setoriais e/ou intertemporais e, portanto, na necessidade de se produzir consensos quanto a isso.

O papel dos legisladores na *calibragem* dos objetivos e das ações governamentais ao longo dos mandatos pode ser também significativamente fortalecido. Isso é particularmente importante no caso dos governos municipais, pois as suas atribuições na implementação e gestão de políticas geram oportunidades concretas para os legisladores alinharem os *feedbacks* dos cidadãos às propostas de

adaptação, de ajuste e de mudança das políticas, expandindo a capacidade dos legisladores de impactar sobre a condução do governo.

Cabe destacar que a possibilidade de tais efeitos virtuosos não resulta da simples interação com os públicos atentos, engajados ou não em instâncias participativas, na medida em que essa pode conduzir tanto a decisões de natureza particularista como de cunho universalista. Como destaca Arnold (1990), a quem os legisladores são responsivos depende do padrão de interação entre os cidadãos, legisladores e líderes de coalizões.

De forma importante, esses virtuosos efeitos dependem das capacidades institucionais do Legislativo para reconfigurar as condições de exercício de suas atribuições no interior das cadeias de interação entre os legisladores, o Executivo, as burocracias, os conselhos e os cidadãos, facultados pelo novo marco regulatório da gestão pública.

Essas capacidades dizem respeito não só aos recursos organizacionais, mas também aos incentivos para que os legisladores mobilizem a arena legislativa como um espaço de discussão, negociação e *enforcement* de decisões políticas.

Os legislativos têm introduzido inovações institucionais importantes tanto no sentido do seu aperfeiçoamento organizacional, como no sentido de ampliar os canais de interlocução com os cidadãos. Inovações no âmbito da organização interna do Poder Legislativo têm criado novas oportunidades de participação da sociedade civil no processo legislativo, para além dos mecanismos de consulta popular e de iniciativa legislativa dos cidadãos previstos constitucionalmente. Em diferentes ritmos, os legislativos estão introduzindo comissões de legislação participativa e mecanismos de interlocução institucionalizada com a sociedade civil organizada, como audiências públicas, fóruns e seminários legislativos (Anastasia, 2002).

Do ponto de vista da qualidade da democracia, o caráter propriamente inovador desses mecanismos deve ser discutido por referência às *oportunidades* de interação entre as deliberações realizadas em arenas participativas e as deliberações pautadas na representação política, e os seus efeitos com relação ao desenvolvimento das *capacidades* dos cidadãos e de seus representantes para atuarem de forma responsiva ao interesse público em cada uma dessas arenas.

Na medida em que a interlocução entre os legislativos e os cidadãos busca ampliar as bases informacionais da ação legislativa e preservar a independência parcial dos legisladores nos processos deliberativos (Manin, 1995), os incentivos à obtenção de *expertise* pelos legisladores e a disponibilidade de apoio técnico ao trabalho parlamentar assumem um significado especial para o desenvolvimento das capacidades institucionais dos legislativos.

A especialização por parte dos legisladores redefine as condições de interlocução com os cidadãos e com as organizações que buscam influenciar a agenda legislativa. De um lado, tal especialização favorece a exposição dos legisladores às demandas dos cidadãos, produzindo um grau menor de incertezas quanto às políticas e seus efeitos. De outro lado, melhora as condições de julgamento, por parte dos legisladores, quanto aos impactos provocados pelas demandas apresentadas por apoiadores consistentes sobre os públicos desatentos, seja em termos das suas hierarquias de preferências políticas, seja em termos da distribuição dos custos e dos benefícios decorrentes da conversão dessas preferências em decisões. Isso é particularmente importante quando se tem em vista o crescimento das práticas de *advocacy* nos legislativos por parte de organizações não governamentais¹⁵.

Um dos aspectos que vem sendo destacado pela literatura refere-se aos “efeitos institucionais” (Quirk, 2005: 324) provocados pelo tipo de organização legislativa sobre a capacidade deliberativa dos legisladores. Dentre estes efeitos vale mencionar o desenvolvimento institucional e os graus de especialização funcional¹⁶ das casas legislativas, tendo em vista seus impactos sobre as bases informacionais da atividade legislativa.

No entanto, a literatura tem explorado menos os padrões de interação entre representação e participação e os seus efeitos sobre os processos deliberativos que ocorrem no interior das casas legislativas. O ponto é o seguinte: assim como diferentes modelos de organização legislativa geram diferentes “efeitos institucionais” sobre as capacidades dos legisladores, na medida em que promovem diferentes padrões de distribuição de atribuições, de direitos e de recursos parlamentares, tais capacidades são, também, fortemente afetadas pelas interações entre representantes eleitos e cidadãos, que se desenvolvem através de mecanismos institucionalizados de interlocução com os cidadãos (Anastasia, 2002). E pouco se tem explorado, ademais, as percepções dos cidadãos quanto à importância da deliberação legislativa para que seja assegurada, através dela, tanto quanto possível, a expressão político-institucional “do melhor interesse público”.

15 *Parliamentary advocacy* refere-se ao conjunto de iniciativas que buscam monitorar a atividade parlamentar em relação a determinados *issues* e criar oportunidades para a vocalização e o debate com os legisladores acerca das “causas defendidas”. Embora os seus defensores diferenciem essas iniciativas do lobby por causa da transparência e publicidade das suas ações, persistem os problemas de coordenação e de deliberação quanto à incorporação, espaço e prioridades dessas demandas na agenda legislativa.

16 Relativa à existência de *staff* qualificado, rotinas de documentação e publicização da atividade, às demandas legislativas, e ao uso de tecnologias de gestão das informações legislativas.

Como destaca Jones (1994: 185), justamente porque o processo legislativo é organizado em bases representativas, ele implica em iteração¹⁷; iteração produz informação; as informações processadas em cada estágio deflagram sequências de negociação e de definição de acordos legislativos. Tais acordos são, eles próprios, orientados para novos *rounds* de iteração na medida em que, ao serem publicizados, podem induzir parlamentares e cidadãos a se mobilizarem pela inclusão de interesses e de posições até então ausentes.

A interação entre representação e participação atua para publicizar esses acordos, submetê-los à inspeção e ao escrutínio público e, potencialmente, impactar sobre os novos *rounds* de iteração entre os legisladores. Chamar a atenção para essa dimensão significa ressaltar que o impacto de arranjos institucionais que dão suporte a essa interação vai além da drenagem das deliberações participativas em direção às instituições representativas. O ponto destacado aqui é que a operação de um circuito informacional entre essas arenas pode ativar e redirecionar o processo legislativo, iterativamente, de forma a aproximá-lo das preferências sinalizadas pelos cidadãos¹⁸.

Considerações Finais

O funcionamento adequado da(s) democracia(s) contemporânea(s) supõe – ademais da operação de um dado conjunto de procedimentos decisórios baseados nos princípios de igualdade política e de soberania popular, e do respeito aos direitos fundamentais de todos os cidadãos – a construção permanente e a distribuição equitativa das capacidades requeridas para o exercício efetivo de tais procedimentos e dos direitos inscritos no status de cidadão.

Argumentou-se, neste texto, que tais capacidades devem ser desenvolvidas pelos diferentes atores em interação – cooperativa e/ou competitiva – na dinâmica política, especialmente por aqueles atores considerados pivotais nas democracias: cidadãos, legisladores e líderes de coalizão.

Argumentou-se, ademais, que o contexto mais adequado para o desenvolvimento de tais capacidades é aquele da interlocução institucionalizada e permanente entre estes atores, através de um processo de interação-iterativa que

17 Jones explora a conexão entre iteração e alteração no processo legislativo: “...alteration is therefore implied in the repeated exercises of exploring problems, developing solutions, and testing options (...) a proposal is worked and reworked to approximate the interests of those participating” (1994:184).

18 De uma perspectiva informacional, a definição da agenda pública é um “process by which information is prioritized for action, and attention allocated to some problems rather than others” (Jones & Baumgartner, 2005, viii-ix). Essa acepção permite incluir a interação entre representação e participação com um componente da ideia de poder de agenda, ou seja, os padrões de interação entre cidadãos, legisladores e líderes de coalizões e seus impactos na definição de prioridades e alocação de atenção legislativa.

redunde na transformação da democracia em um contexto decisório contínuo e institucionalizado para o conjunto de participantes.

No que se refere às casas legislativas, especificamente, argumentou-se que o grande desafio com que elas se defrontam nas democracias contemporâneas refere-se à sua transformação em “Magic Towns” e, por consequência, em *loci* deliberativos capazes de localizar qual é, e onde está, o melhor interesse dos cidadãos e representá-lo.

No que se refere às relações entre democracia e federalismo no Brasil, argumentou-se que a organização federativa das políticas públicas remete para o desafio de pensar mecanismos de freios e contrapesos institucionais que operem nos três níveis da federação brasileira e, ademais, que atuem de forma integrada, maximizando os efeitos positivos decorrentes do estabelecimento de uma rede de **responsabilidades cruzadas**. Tal rede possibilitaria a cooperação entre as casas legislativas brasileiras no exercício de suas funções de fiscalização dos atos e das omissões do Poder Executivo, com vistas à produção de políticas públicas coerentes com o melhor interesse dos cidadãos.

Referências Bibliográficas

ANASTASIA, Fátima. Federação e Relações Intergovernamentais in: AVELLAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Ed. UNESP, 2004.

ANASTASIA, Fátima; MELLO, Carlos Ranulfo de & SANTOS, Fabiano. Governabilidade e Representação Política na América do Sul. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Ed. UNESP, 2004.

_____ & MELO, Carlos Ranulfo F. “Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil”, in: ABRÚCIO, Fernando (org.). O Estado numa era de reformas: lições dos anos FHC. Brasília, Ministério do Planejamento, 2002.

ANASTASIA, Fátima. “Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais”, in: SANTOS, Fabiano (organizador). O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

- ANDERSSON, Krister P. & OSTROM, Elinor. "Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective". *Policy Sci* (2008) 41: 71-93.
- ARNOLD, R. Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New Haven, Yale University Press. 1990.
- ÁVILA FILHO, P. et. al. *Legislativo Municipal e Intermediação de Interesses: notas de pesquisa*. Paper apresentado no 4º. Encontro da ABCP, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- CAMERON, David. "Inter-Legislative Federalism" in: MEEKISON, Peter; TELFORD, Hemish; LAZAR, Harvey (eds.). *Canada: The state of the Federation 2002. Reconsidering the Institutions of Canada Federalism*. Mc Gill-Queens University Press. Montreal & Kingston. London. Ithaca. 2004.
- DAHL, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. RJ: Jorge Zahar, 1989.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FISHKIN, James S. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1995.
- KREHBIEL, Keith. (1991) *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: MI: University of Michigan Press.
- JONES, Bryan D; BAUMGARTNER, Frank R. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago/London: Chicago Press. 316 p.
- JONES, Charles O. (1994) *The Presidency in a Separated System*. Washington: The Brookings Institution. 338 p.
- LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- MANIN, Bernard. (1995), "As Metamorfoses do Governo Representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, no 29, pp. 5-34.

- MARSHALL, T. H. *Class Citizenship and Social Development*. Greenwood Pub Group, 1973.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- _____. (1998), “O Estado e o Cidadão”. Artigo apresentado no Seminário Internacional “Sociedade e Reforma do Estado”, São Paulo, Brasil, 26-28 de Março.
- _____. (1999), “Sobre o Desenho do Estado: uma Perspectiva Agent x Principal”, in L. C. B. Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- _____; STOKES, Susan C. e MANIN, Bernard (eds.). (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- QUIRK, Paul J. *Deliberation and Decision-Making in: QUIRK, P. J. & BINDER, S. A. (eds.) The Legislative Branch (Institutions of American Democracy Series)*. New York: Oxford University Press, 2005.
- SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Poliarquia em 3D*. *Dados*, 1998, vol.41, no. 2, p.207-281.
- SARTORI, G. (1994), *A Teoria da Democracia Revisitada*. Vol. 1: *O Debate Contemporâneo*. São Paulo: Ática.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000.
- _____. *Desigualdade Reexaminada*. RJ: Record, 2001.