



A democracia e a crise da representação política: a *accountability* e seus impasses

Luis Felipe Miguel

Onde quer que situemos o início da busca por uma ciência da política – em Aristóteles, em Maquiavel ou em Hobbes, para citar apenas três precursores comumente considerados –, um tema central é a constituição e a manutenção do poder político. Conforme se vai desenvolvendo o esforço de construção do conhecimento sobre a política, antes e depois da emergência da ciência política em sua feição contemporânea, este tema se desdobra em discussões sobre o problema da “obrigação política”, tão caro à tradição liberal; sobre a “legitimidade” da dominação, na célebre formulação weberiana; sobre a “hegemonia”, que se tornou uma das grandes preocupações do pensamento marxista; sobre a “governabilidade”, conceito de enorme penetração, que tem sua origem no pensamento mais conservador; e tantas outras.

É legítimo afirmar que, em grande parte da ciência política contemporânea, o tema da formação e da manutenção do poder se transmuta no tema da organização democrática. A partir da II Guerra Mundial, num processo contínuo, a democracia vem ganhando legitimidade universal. Nos países do Ocidente, é o único regime político capaz de garantir a aceitação dos governados. Em todo o mundo, os mais diferentes regimes buscaram adaptar o rótulo de “democrático” para si próprios – gerando uma miríade de democracias adjetivadas, das “democracias populares” do Leste europeu à

“democracia islâmica” da Líbia e do Irã – ou, ao menos, afirmavam ser etapas necessárias para a edificação da democracia, como as ditaduras de segurança nacional na América do Sul.

Assim, no campo da teoria política, ao menos a partir da segunda metade do século XX, a teoria da democracia se torna a preocupação dominante (secundada pela discussão sobre a justiça). A democracia também é uma das questões centrais nos estudos empíricos da ciência política, quer de forma direta, quer indireta (estudos sobre eleições, sobre processos decisórios, sobre elites). De maneira talvez um pouco simplificada, mas ainda assim sustentável, pode-se dizer que a democracia é, já há algumas décadas, o horizonte normativo – explicitado ou implícito – de quase toda a ciência política.

Falou-se há pouco das “democracias adjetivadas”. Há, em contraposição a elas, uma democracia não-adjetivada, o regime político que é geralmente aceito como democrático, pelo senso comum e também pelas ciências sociais. No entanto, tal regime se afasta, e muito, do sentido etimológico da democracia e das características da democracia clássica grega, da qual herdamos não apenas a palavra como boa parte do imaginário associado a ela. Por um lado, o povo *não* exerce o poder, a não, no máximo, ser de uma forma bastante mediada. Por outro, as instituições centrais das democracias contemporâneas – o processo eleitoral e o parlamento como colégio de representantes – são estranhas ao experimento grego. Até o século XVIII, eram consideradas intrinsecamente aristocráticas.

Nossas democracias são, portanto, *democracias representativas*, e constatar a impossibilidade da democracia direta nas sociedades contemporâneas é algo banal. Nossos Estados são muito extensos para que todos se reúnam, muito populosos para que se possa imaginar um diálogo que incorpore cada um de seus cidadãos. As questões políticas são complexas demais para que dispensemos a especialização dos governantes e os afazeres privados, por sua vez, absorvem demais cada um de nós, reduzindo ao mínimo o tempo para a participação política. A incorporação de tantos grupos ao *demos* – trabalhadores, mulheres, imigrantes – ampliou a profundidade das clivagens em seu seio, tornando indispensável a existência de alguma forma de mediação. Enfim, seja qual for a justificativa, não resta dúvida de que a representação política é incontornável para qualquer tentativa de construção da democracia em Estados nacionais contemporâneos.

Mas a familiaridade com que a expressão “democracia representativa” é recebida

não deve obscurecer o fato de que ela encerra uma contradição. Trata-se de um governo do povo no qual o povo não estará presente no processo de tomada de decisões. De maneira um pouco mais sistemática, é possível observar que a construção de uma ordem democrática, qualquer que seja ela, coloca uma série de desafios – a relação entre as preferências individuais e uma hipotética “vontade coletiva”, isto é, como permitir a livre expressão dos interesses em conflito e ainda assim manter uma unidade mínima, sem a qual nenhuma sociedade pode existir; a capacidade diferenciada que os indivíduos têm de determinarem seus próprios interesses, de acordo com os recursos cognitivos de que dispõem, ou seja, o fato de que a igualdade formal de acesso às decisões não resolve os problemas colocados pelas desigualdades reais que existem na sociedade; ou, ainda, a possibilidade de manipulação da determinação da “vontade coletiva”, através do uso estratégico das normas de agregação de preferências.

São desafios que estão presentes mesmo em situação de “democracia direta”. Mas a necessidade de representação política coloca um novo e gigantesco conjunto de problemas, tão ou mais grave que o primeiro. São ao menos três problemas fundamentais, estreitamente ligados entre si:

(1) a separação entre governantes e governados, isto é, o fato de que as decisões políticas são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa dos que serão submetidos a elas;

(2) a formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional acima mencionada. O “princípio da rotação”, crucial nas democracias da Antiguidade – governar e ser governado, alternadamente –, não se aplica, uma vez que o grupo governante tende a exercer permanentemente o poder; e

(3) a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas dos governados quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social, conforme Michels (1982 1914)] tentou demonstrar já no início do século XX¹.

A resposta que as instituições democráticas tendem a dar para os três problemas é a mesma: *accountability*. Isto se refere ao controle que os poderes estabelecidos

¹ Em que pese as simplificações, o determinismo e o tom demasiado peremptório, o livro fornece pistas valiosas para a compreensão dos problemas da representação política.

exercem uns sobre os outros (*accountability* horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e se submeter ao veredicto da população (*accountability* vertical)². O ponto culminante da *accountability* vertical é a eleição – que, assim, ocupa a posição central nas democracias representativas, efetivando os dois mecanismos centrais da representação política democrática, que são a autorização, pela qual o titular da soberania (o povo) delega capacidade decisória a um grupo de pessoas, e a própria *accountability*.

As esperanças depositadas na *accountability* (vertical), no entanto, não encontram mais do que uma pálida efetivação na prática política. A capacidade de supervisão dos constituintes sobre seus representantes é reduzida, devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda. Nas últimas décadas, na maior parte dos países de democracia concorrencial, isto levou ao aumento do desencanto com os mecanismos representativos, sinalizado pelo aumento dos índices de abstenção eleitoral, pela erosão das lealdades partidárias e por manifestações de alienação.

Representação, responsividade e *accountability*: conceitos

É praticamente um lugar comum observar que *accountability* não possui tradução precisa para o português (e para outras línguas neolatinas) e, daí, extrair conjecturas sobre a qualidade de nossas democracias em comparação com as anglo-saxãs. O vocabulário da ciência política em língua portuguesa no Brasil, porém, possui o vocábulo “responsividade”, que ainda não está dicionarizado – tanto o *Aurélio* quanto o *Houaiss* registram apenas o adjetivo “responsivo” – mas encontra razoável curso nos escritos da área.

“Responsividade”, entretanto, corresponde mais de perto ao inglês *responsiveness*, um conceito que está muito próximo, mas pode ser distinguido de *accountability*³. A *accountability* diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de

² Peruzzotti e Smulovitz (2001) apresentam um tipo adicional de *accountability*, que denominam “social” e que seria exercido pela mídia e por organizações não-governamentais. Falta a essa dimensão, porém, a capacidade de aplicação de sanções; suas advertências e denúncias ganham efetividade apenas quando sensibilizam algum dos poderes constituídos, em especial o judiciário (*accountability* horizontal) ou o eleitorado (*accountability* vertical). Julgo que é relevante entender o papel desempenhado pela mídia e pela ONG’s no funcionamento das democracias representativas contemporâneas, mas dar a elas o *status* de uma terceira dimensão da *accountability* é injustificado.

³ Para a distinção *accountability*/responsividade, ver Manin, Przeworski e Stokes (1999, pp. 9-10).

sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre esta prestação de contas. É algo que depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas, e que é exercido pelo povo⁴. Já a responsividade se refere à sensibilidade dos representantes à vontade dos representados; ou, dito de outra forma, à disposição dos governos para adotarem as políticas preferidas por seus governados.

À primeira vista, a distinção entre os dois conceitos é inóxia, já que a disposição dos representantes para respeitar as preferências dos constituintes (responsividade) depende da possibilidade que estes dispõem de premiar ou punir o comportamento dos tomadores de decisão (*accountability*). Mas a diferenciação entre os conceitos ganha maior utilidade – como será visto adiante – quando entram em cena propostas de ampliação da responsividade por meio de mecanismos que minimizam ou ignoram a *accountability*.

Nos estudos sobre democracia, a *accountability* ganha destaque por prometer um grau razoavelmente alto de controle do povo sobre os detentores do poder político, mas de uma forma exequível em sociedades populosas, extensas, complexas e especializadas com as contemporâneas. Ela apresenta um modelo mais sofisticado e atraente das relações entre representantes e representados do que as visões antitéticas do “mandato livre” e do “mandato imperativo”.

Uma visão ingênua da representação política tende a considerar o representante como delegado de seus constituintes, cabendo-lhe apenas expressar, nos fóruns decisórios, a vontade majoritária de sua base. É a idéia de “mandato imperativo”, que, no limite, reduz o representante à posição de um emissário. Quando muito, ele poderia negociar soluções de compromisso, que, no entanto, precisariam ser referendadas pelos representados – como costuma ocorrer na representação sindical. No primeiro caso, o *representante-emissário* cumpre função mecânica. No segundo, o *representante-negociador* retém recursos de poder importantes, sobretudo na medida em que combina capacidade de interlocução (externa) com liderança (interna), mas o processo decisório torna-se excessivamente moroso, exigindo múltiplas rodadas de negociação e de assembleias de base. Não é um modelo viável para a representação multifuncional, em

⁴ É curioso observar que se diz que “o governo é *accountable*”, mas evidentemente o exercício da *accountability*, no sentido colocado aqui, pertence aos governados.

caráter permanente, nas complexas sociedades contemporâneas.

Em oposição ao mandato imperativo há a idéia de “mandato livre”, que triunfou nas democracias representativas e que foi formulada com clareza exemplar, na segunda metade do século XVIII, por Burke (1942 [1774]). São dois seus argumentos principais para justificar a autonomia dos representantes em relação a seus eleitores. O primeiro diz respeito à natureza da representação: o deputado representa a nação, não seu distrito em particular, muito menos só aqueles que sufragaram seu nome. O parlamento, diz ele, não é “um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis”, mas a “assembléia deliberante de uma nação, com um interesse: o da totalidade”.

O segundo argumento está ligado à *competência*. Além de serem escolhidos por suas qualidades distintivas, os deputados são colocados numa posição que lhes permite compreender melhor as questões públicas, graças às informações a que têm acesso, às discussões no próprio parlamento e à especialização na tarefa legislativa. Burke enfatiza que o legislador não age com base na vontade, mas na *razão* – uma resposta a Rousseau que, anos antes, n’*O contrato social*, escrevera que a representação política era inadequada porque não é possível representar a vontade.

A doutrina burkeana permite responder à célebre crítica platônica ao governo popular, garantindo a *expertise* dos tomadores de decisão. Compatibiliza a democracia com a “liberdade dos modernos”, focada na vida privada, própria do liberalismo, que Benjamin Constant exaltava; graças à divisão do trabalho político, a maior parte da população pode (e deve) dedicar-se quase que exclusivamente a seus assuntos pessoais, enquanto a minoria cuida dos assuntos de governo. Especialização e *expertise*, aliás, são duas faces de uma só moeda: uma leva à outra.

No entanto, o mandato livre que Burke preconiza não concede nenhum espaço à interlocução dos representantes com os representados; a estes últimos resta um papel predominantemente passivo. É possível ver, então, a *accountability* como uma espécie de “termo médio” entre o mandato livre e o mandato imperativo⁵. O representante não está preso às preferências expressas de seus constituintes, mas idealmente deve decidir da forma que eles decidiriam caso dispusessem das condições – tempo, informação, preparo – para deliberar. Este vínculo hipotético é resgatável a qualquer momento, já que o mandatário deve estar pronto para responder aos questionamentos do público. E é o público quem decide o quão convincente foram suas explicações, pronunciando-se nas

⁵ É a posição que transparece no clássico estudo de Pitkin (1967).

eleições seguintes.

Trata-se de uma descrição engenhosa do funcionamento da *accountability*, mas é necessário abordar com mais cautela os diversos obstáculos à sua efetivação. O mais crucial deles está ligado ao fato de que a representação política nas sociedades modernas é *multifuncional*; ou seja, o mandato concedido, tanto no executivo quanto no legislativo, abrange uma quantidade indeterminada de questões. O mandatário possui poder de decisão sobre os temas mais diversos e tipicamente, ao longo de seu termo, participará de centenas de diferentes processos deliberativos. Os custos de informação para os eleitores se tornam altos, sobretudo porque, por definição, eles podem dedicar às questões públicas apenas uma pequena parcela de seu tempo e de sua atenção.

A multifuncionalidade da representação implica em múltiplas prestações de conta; o eleitor deve não apenas ser capaz de acompanhá-las – na medida de seu interesse – como dar a cada uma seu justo peso no momento de produzir uma avaliação global do desempenho do governante. É frequente, então, a adoção de estratégias de redução do significado da *accountability*, transformando a interlocução sobre as alternativas políticas em mera avaliação impressionista do impacto da ação governamental sobre a vida de cada indivíduo, como faz Downs (1957). Ou, então, limitando a *accountability* a formas de controle sobre a corrupção, exilando de vez a apreciação de políticas substantivas, o que aparece, por exemplo, em documentos do Banco Mundial (1999) ou influenciados por sua perspectiva (Shah, s.d.; Afonso, 1999).

São estratégias que tornam mais fácil a efetivação da *accountability*, mas ao preço de rebaixar o sentido da democracia, na medida em que abrem mão da idéia de governo popular. Caso este valor seja resgatado, as exigências se tornam muito maiores. O bom funcionamento da *accountability* vertical vai depender da existência institucional de sanções efetivas sobre os representantes, da provisão de informação adequada e plural (não apenas sobre a atuação dos governantes, mas sobre o mundo social de forma geral) e de interesse pela política disseminado nos diferentes grupos da população.

Atualmente, os regimes considerados democráticos garantem sanções de tipo eleitoral para os governantes, mas falham, em maior ou menor grau, nos demais quesitos. O pluralismo dos meios de informação é limitado, seja pelos constrangimentos profissionais, seja pela pressão uniformizadora da concorrência mercantil; ou, ainda mais importante, devido aos interesses comuns dos proprietários das empresas de comunicação de massa, que, aliás, formam um mercado cada vez mais concentrado. Vários indicadores – alguns dos quais serão discutidos na próxima seção – mostram que

o interesse pela política, por sua vez, é em geral baixo. Mais grave ainda, é distribuído de forma muito desigual; via de regra, pessoas pertencentes aos grupos de menor poder político, como trabalhadores, mulheres ou minorias étnicas, são também as que revelam menor interesse pela política (demonstrando que o interesse é, ao menos em parte, função das *oportunidades* de participação efetiva abertas pelo sistema político).

Cabe acrescentar um último critério para o bom funcionamento da *accountability*: os representantes devem ter poder efetivo para a implantação das políticas que preferem. O sentido do controle popular fica comprometido quando parte significativa das decisões é determinada por entidades externas, não sujeitas às sanções determinadas pelo eleitorado, sejam elas organismos multilaterais internacionais, agências de financiamento, grupos econômicos privados com forte poder de chantagem (o “mercado”) ou mesmo Estados estrangeiros. Se tais organismos têm a capacidade de bloquear alternativas, resta pouco espaço para o exercício da soberania popular. Fica claro que o processo de globalização complicou o exercício da *accountability*, sobretudo nos países periféricos, que formam a ponta mais vulnerável da ordem globalista.

É importante destacar que a discussão aqui esboçada enfoca apenas a delegação de poder do povo a um conjunto de representantes eleitos. No entanto, como busquei demonstrar em outro lugar (Miguel, 2003), esta é apenas uma dimensão da representação política, a mais evidente delas. Em sociedades extensas, populosas e complexas, mecanismos representativos estão necessariamente presentes também no *debate público*, que ocorre em primeiro lugar na mídia de massa, e nos espaços de geração de preferências coletivas.

Abandonar a accountability?

Não cabe, nesta comunicação, analisar os dados relativos à crise contemporânea da representação política. No entanto, são muitos os estudos que indicam de forma eloqüente aquilo que Dahl (2000) chamou de “paradoxo democrático”: cidadãos apegados às normas democráticas, mas profundamente descrentes das instituições que deveriam efetivá-las. Os volumes organizados por Norris (1999) e por Pharr e Putnam (2000) apresentam uma grande massa de dados, ainda que nem sempre as interpretações propostas sejam convincentes. Em diferentes medidas, mas de forma generalizada, nos países de todos os quadrantes do globo, em democracias novas ou antigas, os cidadãos não se sentem representados pelas instituições representativas.

Os problemas da representação política nas democracias eleitorais têm levado ao

surgimento de propostas inovadoras, tais como a introdução de determinado grau de aleatoriedade na escolha dos representantes ou a reserva de espaços para grupos considerados prejudicados (cotas). De maneira geral, tais propostas perseguem um ou mais dos seguintes objetivos:

(1) ampliação da representatividade mimética do corpo decisório, isto é, tornar os governantes mais parecidos com os governados;

(2) ampliação da pluralidade de vozes e perspectivas presentes nas esferas decisórias;

(3) ampliação da força política de grupos tradicionalmente marginalizados; e

(4) ampliação da rotatividade nos cargos decisórios, impedindo a cristalização de uma elite política.

Entre as críticas geralmente apontadas contra tais propostas destacam-se o possível cerceamento da liberdade do eleitor-cidadão, já que sua escolha seria limitada por critérios prévios de representatividade de determinados grupos⁶ ou mesmo descartada em favor de uma seleção aleatória, e a provável redução da competência dos governantes, que levaria tanto à diminuição da efetividade da ação governamental quanto à ampliação do poder das burocracias de Estado. A crítica mais importante, porém, diz respeito à redução da *accountability*. Na medida em que o acesso aos postos de decisão depende menos da vontade dos governados – e mais de regras prévias de distribuição das vagas entre grupos ou da sorte –, a responsividade dos governantes à vontade popular estaria seriamente comprometida.

A forma mais radical de transformação dos mecanismos representativos, que tem sido explorada por diferentes vias por teóricos políticos, é a introdução de mecanismos aleatórios para o preenchimento de cargos públicos, recuperando um procedimento próprio da democracia clássica⁷. As múltiplas propostas de utilização de sorteio, no entanto, incluem sugestões bastante moderadas, como a “pesquisa de opinião deliberativa” de Fishkin (1989), em que uma amostra aleatória da população estuda os problemas políticos e os debate com os candidatos, servindo de subsídio para as escolhas dos eleitores⁸, ou a geração de câmaras consultivas, isto é, sem poder

⁶ Este é o ponto destacado por Arato (2002 [2000]), em sua condenação sumária da representatividade descritiva.

⁷ Os próximos parágrafos apóiam-se em Miguel (2000a).

⁸ Tentativas de implantação do que passou a se chamar “Deliberative Polling™”, como um empreendimento comercial-político-midiático-acadêmico, estão descritas em Fishkin (1997).

decisório, como o “minipopulus” proposto por Dahl (1989, pp. 122-5; 1990, p. 340), cujo único poder efetivo seria a “influência moral” sobre a câmara eleita.

Em ordem crescente de radicalidade, temos a “votação lotérica” proposta por Amar (1984), em que cada candidato teria tantas chances de ser sorteado quanto os votos que recebeu (como forma de incentivar a participação política eleitoral); um sistema bicameral, com uma câmara legislativa eleita e outra sorteada, como a proposta de Callenbach e Phillips (1985); o complexo mecanismo da “demarquia” de Burnheim (1985), com vários órgãos decisórios formados por sorteio, cada um decidindo sobre um único tema; e, por fim, a utopia de Goodwin (1992), de uma sociedade em que *todos* os recursos sociais – e não apenas o poder político – são distribuídos por sorteio.

São propostas que se defrontam com três objeções básicas. A primeira – e que repercute de maneira mais intensa no senso comum – é a descrença na premissa democrática da igualdade entre todos; o sorteio deixa de lado o caráter *seletivo* do processo eleitoral. A segunda está ligada à idéia da eleição como *autorização* para que o representante aja em nome dos representados, o que a seleção aleatória não contemplaria. A rigor, esta não é uma objeção muito séria, já que hoje se considera que a autorização é dada mesmo por aqueles que votaram nos candidatos derrotados. Ou seja, a participação no processo eleitoral significaria que há concordância quanto à justeza do processo de escolha, o que poderia valer também para o sorteio.

A terceira objeção se refere à *accountability*, isto é, o fato de que os representantes são responsáveis perante seus constituintes. Ela seria eliminada se os governantes não devessem seus mandatos à vontade expressa da maioria da população, mas ao simples acaso. Seria grave a ausência da disputa eleitoral, quando os candidatos enunciam seus pontos de vista, e, sobretudo, da sanção facultada aos cidadãos, que é a possibilidade da não-recondução de seus representantes ao cargo.

Este é o ponto crucial, já que todas as propostas de reintrodução do sorteio estão ancoradas num mesmo diagnóstico: a inoperância (ou, pelo menos, insuficiência) dos mecanismos de *accountability* eleitoral. A busca da eleição e da reeleição não torna os políticos especialmente sensíveis à vontade do cidadão comum, e sim dos “grandes eleitores” – controladores de máquinas políticas locais, grupos de mídia e financiadores de campanha. Por outro lado, o papel limitado que o sistema concede ao simples cidadão, condenado a dissolver seu voto em meio a milhares ou milhões de outros, não poderia promover a participação ativa visada por Stuart Mill, mas apenas, como de fato ocorreu, o desinteresse e a passividade.

Com o sorteio, o escolhido deixa de depender dos grupos poderosos, que perderiam influência política. O contra-argumento é que, sem a sanção da não-reeleição, o governante estaria muito mais exposto às tentações da corrupção e do exercício do poder em benefício próprio. A resposta, em parte, estaria em outro benefício esperado do sorteio: o rodízio de cidadãos nos cargos de governo. Um dos problemas relacionados à democracia representativa é precisamente o fato de que os representantes, ao se especializarem nesta função, desenvolvem interesses particulares, diferentes daqueles de seus constituintes – o fenômeno que, há 90 anos, Michels chamou, com exagero, de “a lei de ferro da oligarquia”. Com a escolha ao azar, deixa de existir o político profissional. Cada mandato será, provavelmente, o único daquele indivíduo. Ou seja, seu interesse a médio e longo prazos não é o interesse do governante, mas do governado que em breve voltará a ser. Este era um elemento não-desprezível na arquitetura da pólis grega.

Com este rodízio nas funções públicas, aumentaria em muito o número daqueles que teriam alguma experiência de governo. Cada cidadão ou cidadã já teria cumprido um mandato ou estaria na expectativa de cumpri-lo. No seu ambiente de moradia e de trabalho, encontraria muitos outros na mesma situação. Isto geraria o interesse e a qualificação políticas, que se contrapõem à apatia e à passividade próprias dos regimes eleitorais.

Uma última vantagem da seleção aleatória é a garantia de representatividade (no sentido mimético) da população. Com base na lei dos grandes números, é possível afirmar que haverá uma proporcionalidade aproximada dos diferentes setores no corpo governante. A busca de uma proporcionalidade mais estrita, com a aplicação de técnicas de amostragem, coloca problemas graves – idênticos aos das cotas – já que teriam que ser definidas *a priori* tanto as clivagens sociais relevantes quanto a alocação de cada indivíduo dentro dos grupos.

De todas as propostas de transformação dos mecanismos de seleção de representantes, o sorteio é a que avança de forma mais decidida em direção dos quatro objetivos citados acima, embora ao custo de maiores perdas de autoridade para a população comum. Propostas envolvendo cotas têm impacto pequeno, embora não nulo, no quarto objetivo (ampliação da rotatividade entre governantes e governados). Ao contrário da seleção aleatória, que levaria à melhoria da representatividade mimética dos corpos decisórios, mas cujo procedimento inicial é a atomização dos cidadãos, as cotas estão ligadas à idéia de *representação de grupos*.

Um dos principais problemas identificados na representação política contemporânea diz respeito à sub-representação de determinados grupos sociais. O grupo dos governantes, em relação ao conjunto da população, tende a ser muito mais masculino, muito mais rico, muito mais instruído e muito mais branco – uma observação que vale para o Brasil e para as democracias eleitorais em geral. As expansões da franquia eleitoral, com a incorporação de novos grupos, como as mulheres, os trabalhadores e os analfabetos, à cidadania política, não modificou de forma substantiva a situação. Como observou Phillips (1999, p. 35), não basta eliminar as barreiras à inclusão, como no modelo liberal: é necessário incorporar explicitamente os grupos marginalizados no corpo político.

A afirmação da relevância política dos *grupos* sociais leva a uma ruptura com o individualismo abstrato que marca o pensamento liberal (e, por intermédio dele, o ordenamento constitucional das democracias ocidentais). O rompimento com esta tradição vai ser embasado teoricamente por uma miríade de pensadores, que, no entanto, oscilam desde a exaltação à diferença de grupo, com o abandono de qualquer perspectiva unificadora, como Iris Marion Young (1990), até a busca de um compromisso com o republicanismo cívico, enfatizando a necessidade de que as pessoas percebam os limites de sua própria posição diante “da comunidade mais ampla à qual todos em última análise pertencemos”, que é a posição da própria Phillips (1993, p. 106).

O principal mecanismo da promoção da participação política de grupos subordinados é a adoção de cotas eleitorais⁹. Embora por vezes elas sejam adotadas para proteger minorias étnicas, em especial grupos indígenas, a maior parte das experiências de cotas eleitorais beneficia as mulheres (como acontece no Brasil), que passam a ter uma reserva de cadeiras no parlamento ou de candidaturas às eleições. A efetividade da medida – isto é, o aumento real da presença feminina nos fóruns decisórios – é influenciada por diversos fatores, notadamente o sistema eleitoral¹⁰.

Há uma clara ligação entre esta perspectiva e aquilo que, em seu estudo hoje clássico, Pitkin (1967) descreveu (e criticou) como “representação descritiva”, que concebe o parlamento como uma espécie de mapa, no qual se vê a imagem perfeita,

⁹ Os parágrafos que se seguem apóiam-se em Miguel (2000b, 2001).

¹⁰ Para discussões sobre os efeitos no Brasil e comparações com outros países, ver S. M. Miguel (2000) e também Araújo (1998, 2001).

embora em tamanho reduzido, da sociedade. Com isso, o que os representantes *fazem* perde importância em relação a quem eles *são*; e um aspecto valioso da representação política, a responsividade dos eleitos para com seus eleitores, é deixado de lado.

Ao defender o que prefere chamar de “política de presença” das críticas de Pitkin e outros, Phillips (1995) admite que ela nasce da desilusão com a *accountability* vertical, que se mostrou incapaz de proteger as minorias. No entanto, cumpre ressaltar que a ruptura promovida pela adoção de cotas é muitas vezes menos drástica do que a da seleção lotérica. A reserva de vagas para integrantes de determinados grupos sociais não exclui a necessidade de que todos os representantes passem pelo processo eleitoral, respondendo aos cidadãos comuns.

Conclusões

Tanto as propostas de seleção aleatória dos governantes quanto as de reserva de vagas para grupos marginalizados revelam descontentamento com o funcionamento dos mecanismos de *accountability* vertical. As sanções de que os constituintes dispõem – e que se resumem, para todos os efeitos, ao poder de retirar ou manter os representantes em seus cargos a cada eleição – parecem insuficientes para garantir a responsividade de suas decisões. A representatividade mimética surge como uma aposta para prover responsividade sem necessidade de *accountability*; em seu lugar, entra a *similitude*. As decisões políticas poderiam corresponder à vontade dos cidadãos comuns porque seriam tomadas por pessoas similares a eles¹¹.

No caso das cotas, a similitude é um complemento à *accountability* – os representantes continuam dependentes do voto popular, mas os interesses de determinados grupos serão levados em conta graças à presença de um contingente de seus integrantes nos espaços decisórios. No extremo, a *accountability* se realizaria exclusivamente entre semelhantes, como se depreende da proposta de Young (1990, pp. 184-7) de conceder poder de veto aos representantes das minorias, naquelas questões que as afetam.

Já o sorteio, por sua lógica intrínseca, leva ao abandono completo da *accountability* vertical, que é então substituída (e não apenas complementada) pela similitude. Talvez por isso, quase todas as propostas de introdução de loterias nas

¹¹ O formalismo de boa parte da teoria democrática convencional tende a desprezar este tipo de colocação, que, no entanto, já estava bem presente (de diferentes maneiras) em pensadores sensíveis aos determinantes sociais da política, como Rousseau ou Tocqueville.

democracias contemporâneas combinam-nas com processos eleitorais, de forma a não eliminar de vez alguma forma de controle popular sobre os representantes. Cabe ressaltar que o sorteio reforça a similitude, na medida em que promove a rotação nos cargos públicos. Isto é, quem exerce o poder decisório sabe que em breve voltará à condição de cidadão comum; a posição de governante, sendo transitória, não criaria interesses duradouros, diferenciados de sua posição enquanto integrante do povo.

Do ponto de vista prático, no entanto, essa continua sendo a objeção mais forte contra a aposta na similitude. Sem os freios e incentivos que oferece a possibilidade de imposição de sanções, tanto positivas quanto negativas, pelo povo comum, os detentores do poder decisório dificilmente resistiriam à tentação de prover seu benefício particular, legislando em causa própria ou, então, cedendo à corrupção. O resultado seria ou o descalabro ou o inchamento dos organismos de controle, isto é, o reforço da *accountability* horizontal a expensas da vertical. De um jeito ou de outro, é reduzida a soberania popular.

Do ponto de vista teórico, há outro problema grave. Quando a vida política é pensada apenas em termos da promoção de *interesses*, como em geral se faz, fórmulas que visam garantir a presença de determinados grupos nas esferas de poder perdem força. Afinal, os eleitores manifestam seu interesse através do voto. Se cada um é o melhor juiz de seu próprio interesse, como quer o dogma utilitarista, então os grupos hoje marginalizados elegeriam seus integrantes para os cargos decisórios, sem necessidade de nenhuma medida além da mera igualdade política formal, caso isso fosse realmente a sua vontade. Por outro lado, se os indivíduos estão submersos na “falsa consciência” e encontram obstáculos para a identificação de seus interesses verdadeiros, tais fenômenos de alienação continuariam presentes, independentemente do acesso de tais ou quais pessoas ao poder.

Neste sentido, é interessante o deslocamento proposto por Young (2000), que fala em “perspectiva social” em vez de “interesse”. O acesso de integrantes de grupos marginalizados às deliberações públicas é necessário não porque eles compartilhem das mesmas opiniões ou interesses, mas porque *partem* de uma mesma perspectiva social, ou seja, um local de onde se vê o mundo, vinculado a certos padrões, socialmente estruturados, de experiências de vida. A palavra é significativa: trata-se de um ponto de partida, não de chegada. A idéia de perspectiva permite captar a sensibilidade da experiência formada pela posição do grupo, sem postular um conteúdo unificado (Young, 2000, pp. 138-9). As mulheres, por exemplo, podem conceber de diferentes

maneiras seus interesses – e esses interesses podem muito bem ser defendidos por homens. Mas elas trazem para a arena pública determinadas vivências comuns, vinculadas à posição subordinada que hoje ocupam nos diferentes espaços sociais, que dão forma a uma perspectiva que nenhum homem, por mais sensível que seja aos problemas femininos, é capaz de incorporar.

Rousseau (1964 [1757], p. 429), em sua famosa condenação à representação política, afirmava que não se pode representar a soberania, pois ela consiste essencialmente na vontade (geral) e “a vontade absolutamente não se representa”. É razoável dizer que a perspectiva também não se representa – no máximo, é compartilhada. O que não significa que ela esgote o problema do exercício do poder nas sociedades contemporâneas. Prosseguindo com Iris Marion Young (2000, pp. 134-6), ela observa que a representação envolve tanto *interesses* (aquilo que se considera necessário para que agentes individuais ou coletivos alcancem seus fins) e *opiniões* (valores e princípios que fundam os julgamentos) quanto *perspectivas*.

Mecanismos representativos adequados devem envolver estas três facetas. O bom funcionamento da *accountability* vertical, que exige formas de empoderamento dos cidadãos comuns, é imprescindível para que interesses e opiniões dos diferentes grupos sociais estejam presentes nas esferas decisórias; mas as perspectivas não são contempladas desta maneira. Elas demandam presença política; se integrantes dos diversos grupos não participam do debate, os aspectos da realidade aos quais eles se tornaram sensíveis, por conta de suas experiências de vida, não serão levados em consideração.

Instrumentos que promovam a responsividade de forma independente da *accountability* podem ser importantes para garantir a presença das diferentes perspectivas sociais nos locais de discussão e decisão política. É o que justifica a adoção de cotas eleitorais, medida que o individualismo liberal é incapaz de assimilar. As propostas de sorteio padecem de contra-indicações mais sérias; suas fragilidades são bastante evidentes e, de maneira geral, parecem inviáveis para implementação efetiva, salvo, talvez, a nível local. Mas elas incorporam críticas importantes, e que merecem ser levadas em consideração, a respeito do funcionamento da representação eleitoral e, em particular, da *accountability*.

Bibliografia

AFONSO, J. R. R. (1999), “Brasil: descentralización y *accountability* del gobierno local”.

- Paper* apresentado na Fifth Annual Conference on Development in Latin America and the Caribbean, patrocinada pelo Banco Mundial. Valdivia (Chile).
- AMAR, A. R. (1984), "Choosing representatives by lottery voting". *Yale Law Journal*, vol. 93, nº 7, pp. 1283-308.
- ARATO, A. (2002 [2000]), "Representação e *accountability*". *Lua Nova*, nº 55-6, pp. 85-103.
- ARAÚJO, C. (1998), "Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil". *Estudos Feministas*, vol. 6, nº 1, pp. 71-90.
- (2001), "As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais". *Dados*, vol. 44, nº 1, pp. 155-94.
- BANCO MUNDIAL. (1999), "Fostering institutions to contain corruption". *PremNotes*, nº 24. Acessado em www.worldbank.org (acesso em junho de 2003).
- BURKE, E. (1942 [1774]), "Discurso a los electores de Bristol", em *Textos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BURNHEIM, J. (1985), *Is democracy possible? The alternative to electoral politics*. Berkeley, University of California Press.
- CALLENBACH, E. & PHILLIPS, M. (1985), *A citizen legislature*. Berkeley, Banyan Tree.
- DAHL, R. A. (1989), *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press.
- (1990), *After the revolution? Authority in a good society*. Revised edition. New Haven, Yale University Press.
- (2000), "A democratic paradox?" *Political Science Quarterly*, vol. CXV, nº 1. Washington, pp. 35-40.
- DOWNS, A. (1957), *An economic theory of democracy*. New York, Harper & Brothers.
- FISHKIN, J. S. (1989), *Democracy and deliberation: new directions for democratic reform*. New Haven, Yale University Press.
- (1997), *The voice of the people: public opinion and democracy*. New Haven, Yale University Press.
- GOODWIN, B. (1992), *Justice by lottery*. Chicago, The University of Chicago Press.
- MANIN, B., A. PRZEWORSKI & S. C. STOKES (1999), "Introduction" a A. Przeworski, S. C. Stokes e B. Manin (eds.), *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MICHELS, R. (1982 [1914]), *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília, Editora UnB.
- MIGUEL, L. F. (2000a), "Sorteios e representação democrática". *Lua Nova*, nº 50, pp. 69-96.
- (2000b), "Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 44, pp. 91-102.
- (2001), "Política de interesses, política do desvelo: representação e 'singularidade feminina'". *Estudos Feministas*, vol. 9, nº 1, pp. 253-67.
- (2003), "Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 51, pp. 123-4-.
- MIGUEL, S. M. (2000), *A política de cotas por sexo: um estudo das primeiras experiências no legislativo brasileiro*. Brasília, CFEMEA.
- NORRIS, P. (ed.) (1999), *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford, Oxford University Press.
- PERUZZOTTI, E. & SMULOVITZ, C. (2001), "Accountability social: la otra cara del control", em E. Peruzzotti e C. Smulovitz (orgs.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las*

nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires, Temas.

PHILLIPS, A. (1993), “Must feminists give up on liberal democracy?”, em D. Held (ed.), *Prospects for democracy: North, South, East, West*. Stanford, Stanford University Press.

————— (1995), *The politics of presence*. Oxford, Oxford University Press.

————— (1999), *Which equalities matter?* Cambridge, Polity.

PITKIN, H. F. (1967), *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press.

PHARR, S. J. e R. D. PUTNAM (eds.) (2000), *Disaffected democracies: what’s troubling the Trilateral countries?* Princeton, Princeton University Press.

SHAH, A. (s.d.), “Fostering responsible and accountable governance: lessons from decentralization experience”. Acessado em www.federativo.bndes.gov.br (acesso em julho de 2003).

YOUNG, I. M. (1990), *Justice and the politics of difference*. Princeton, Princeton University Press.

————— (2000), *Inclusion and democracy*. Oxford, Oxford University Press.