



Revista Brasileira de Ciências Sociais

ISSN: 0102-6909

anpocs@anpocs.org.br

Associação Nacional de Pós-Graduação e

Pesquisa em Ciências Sociais

Brasil

Melo, Marcus André

O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade
democrática

Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 22, núm. 63, fevereiro, 2007, pp. 11-29

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10706303>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

O VIÉS MAJORITÁRIO NA POLÍTICA COMPARADA

Responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática*

Marcus André Melo

Quanto maior o número de jogadores com poder de voto em um sistema político, mais difícil será reduzir a pobreza e a desigualdade por meio de um sistema amplo de bem-estar social.

STEPAN (2004)

rejuvenesceu a partir do avanço considerável ocorrido na pesquisa empírica sobre o desenho institucional e seus impactos sobre dimensões relevantes das democracias contemporâneas. Dentre estas, destaca-se a capacidade de responsabilização (*accountability*) de governantes pelos eleitores ou, de forma mais ampla, o potencial de responsabilização existente em distintos arranjos institucionais.¹ O conhecimento sobre os efeitos de arranjos institucionais distintos sobre a capacidade dos cidadãos de punir ou premiar ampliou-se consideravelmente a partir de contribuições informadas por modelos principal-agente (*principal-agent*) e de pontos de voto (*veto players* ou *veto points analysis*). Não obstante a capacidade preditiva desses modelos ser persuasiva, o mesmo não pode ser afirmado sobre o juízo normativo que muitos analistas fazem com base nos achados das pesquisas empíricas. Raras contribuições efetivamente problematizam as implicações normativas dos achados da pesquisa empírica, e aparentemente muito poucas contribuições

Introdução

A questão da qualidade da democracia resurgiu com grande interesse na literatura de ciência política contemporânea (Diamond e Morlino 2005; O' Donnell, Cullell e Iazetta, 2004). O debate se

* Tradução do original em inglês por Denílson Bandeira.

centrais da literatura comparada consideram os pressupostos normativos da pesquisa empírica. Neste artigo, discuto essa literatura, assinalando seu viés majoritário.² Esse viés manifesta-se de duas formas principais. Em primeiro lugar, pela redução da discussão da qualidade da democracia à questão da responsabilização (*accountability*) – conceito que está enraizado profundamente no ideal normativo majoritário. Em segundo, pela assunção cada vez mais freqüente na área de política comparada de que a concentração de autoridade política é precondição para o exercício da responsabilização.

Contra Madison?

As tendências que identifico no debate contemporâneo fariam estremecer Madison – o teórico político mais instigante no tratamento das questões de desenho institucional. Suas receitas de reforma institucional – ou mais acertadamente de terapia constitucional – assentam-se no reconhecimento de que o poder político deve ser fragmentado devido ao potencial de tirania associado à ambição humana. Como afirmou enfaticamente “se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos” (Madison, 1982 [1788], *The Federalist* 51, p. 337). Será que os achados empíricos da pesquisa comparada em ciência política – parte da qual afirma que a dispersão de poder produz ineficiência política e efeitos redistributivos perversos – devem nos levar a reconsiderar todo o edifício conceitual do ideal madisoniano de *checks and balances*?

A capacidade ou o potencial de responsabilização de um arranjo político-institucional converteu-se em parâmetro cada vez mais privilegiado no debate sobre o desenho constitucional. Esse fenômeno traduz um processo mais amplo pelo qual a responsabilização adquiriu grande centralidade não só no léxico das ciências sociais, mas também na mídia. É significativo que, no final de 2004, no site de buscas Google, o número de referências à responsabilização (*accountability*) tenha alcançado a notável marca de 115 milhões de registros. Responsabilização efetivamente tornou-se a dimensão privilegiada no debate sobre a boa governança. Novos construtos informados por esse con-

ceito foram propostos para a análise de domínios distintos das sociedades democráticas –Estado, mercado e sociedade civil (Goodin, 2003). Outros valores normativos – como, por exemplo, a congruência entre políticas de governos e cidadãos, a representatividade ou a inclusividade – têm recebido muito menos atenção nas discussões sobre desenho institucional. Embora a responsabilização seja uma das dimensões centrais da democracia representativa seu *status* conceitual nas duas últimas duas décadas é surpreendente.

Essa situação contrasta marcadamente com o *status* do conceito no período anterior. Em livro clássico escrito em meados da década de 1960, que se constitui seguramente na mais instigante discussão sobre representação na ciência política contemporânea, Pitkin (1967, cap. 3) desenvolve uma crítica devastadora da visão da representação política como responsabilização. Na realidade, foi essa a visão que prevaleceu após o intenso debate ocorrido durante o período formativo dos governos representativos modernos (Manin, 1995). A idéia de que os representantes devem ser responsabilizados pelo seu desempenho em executar instruções dos seus eleitores foi rejeitada em favor do conceito de representação como “agir em nome de outros”. Mas ela perdura, como será discutido a seguir, na avaliação de cientistas políticos norte-americanos sobre seus países e em parte importante da literatura de política comparada. O mais grave, no entanto, é seu uso – marcado por inconsistência – na avaliação da qualidade das democracias de corte proporcionalista.

O controle de governos e a prevenção da tirania são peças fundamentais do conceito moderno de democracia. Daí a necessidade de controles externos. O desenho constitucional, prevendo separação de poderes e estabelecendo bicameralismo, revisão judicial e federalismo, representa um esforço para assegurar um compromisso madisoniano entre o poder de maiorias e o poder de minorias (Dahl, 1956, p. 4). *O paradoxo é que quanto mais o poder é fragmentado menor será a clareza de responsabilidade e, consequentemente, mais limitada a capacidade dos cidadãos controlar os governos.* O foco recente sobre responsabilização nas discussões a respeito do desenho institucional inscreve-se em uma preocupação mais ampla com a questão da eficiência. Todavia, esse esforço ana-

lítico é inteiramente inútil, porque não faz sentido aplicar um conceito estreito de responsabilização para se avaliar a qualidade da governança em países que exibem um desenho constitucional proporcionalista ou consociativo (Lijphart, 1984; Powell, 2000). Neste artigo apresento uma discussão sobre os nexos entre desenho institucional e responsabilização, e identifico os supostos normativos subjacentes a distintas análises destes nexos na literatura comparada. O potencial de responsabilização varia amplamente em função dos arranjos institucionais – ou, mais acertadamente, do desenho constitucional de um país. No entanto, como argumento ao longo deste artigo, a responsabilização não é a única dimensão relevante, nem tampouco os achados empíricos das análises substantivas em política comparada comportam apenas um único juízo normativo.

A atual agenda de pesquisas na política comparada está marcada por questões normativas não explicitadas. Uma dessas questões é seguramente o viés normativo majoritário. Tal viés se manifesta especificamente nas contribuições baseadas em modelo de *veto players*, cujo suposto fundamental é que quanto menor o número de *veto players*, tanto melhor será a boa governança. O objetivo de se revisitar aqui a discussão de modelos majoritários *versus* proporcionalistas não é de apresentar mais uma defesa de Lijphart em face de seus críticos ou, ao contrário, de criticá-lo. Ambos os propósitos já foram objeto de análises instigantes por Roller (2005) e MacGann (2006). Pretendo desenvolver uma crítica original sobre o viés majoritário da política comparada, particularmente seu suposto de que a concentração de autoridade política (e seus correlatos – clareza de responsabilidade, “identificabilidade” pré-eleitoral, entre outros conceitos) é precondição para a boa governança. Quatro considerações de natureza empírica serviram de motivação básica para este artigo. Em primeiro lugar o hiato cada vez maior entre a prática constitucional das democracias e os supostos normativos das visões majoritárias. Nas últimas duas décadas vem ocorrendo uma “revolução constitucional” sinalizada pela expansão global do Poder Judiciário (Tate e Valinder, 1995) e pela rápida difusão da prática de controle da constitucionalidade das leis por cortes especiais ou ordinárias (Hirsch, 2004). Dessa forma, o Poder Judiciário tem se constituído cada vez

mais em *veto player*,³ e mesmo países com desenho majoritário – onde o Judiciário é pouco mais que um ramo especializado da burocracia – têm crescentemente adotado tal prática. Em segundo lugar, a linguagem pública das democracias contemporâneas cada vez mais recorre à proteção de direitos como valor normativo, e tem recorrido a dispositivos cada vez mais freqüentes para a proteção de minorias e de direitos humanos. Essa judicialização crescente dos direitos, essa linguagem tem como contrapartida institucional a criação de pontos de veto antimajoritários no sistema político.

Em terceiro lugar, as democracias contemporâneas são cada vez mais heterogêneas, social e etnicamente, mas as propostas de desenhos institucionais derivadas da política comparada presupõem sociedades homogêneas. Assume-se que quanto maior a congruência na preferência dos cidadãos, tanto maior as precondições para a concentração de autoridade política e, consequentemente, maiores as possibilidades de eficiência na ação de governo. A boa governança, segundo a visão prevalecente na política comparada, é alcançada pela adoção de desenhos institucionais que maximizem a clareza de responsabilidade e a capacidade de produzir decisões que tenham “resolutividade”. Esses exemplos representam mecanismos para a expressão de vetos de minorias, os quais introduzem ou robustecem elementos proporcionalistas nas democracias avançadas. Finalmente, o processo amplo de descentralização que caracterizou as democracias desde pelo menos a década de 1980 representa outro mecanismo pelo qual ocorreu a fragmentação de autoridade política. Esses quatro desenvolvimentos sugerem efetivamente uma disjunção entre, de um lado, os achados e as propostas de desenho institucional derivados da literatura de política comparada e, de outro, as práticas institucionais e as transformações ocorridas nas democracias avançadas.

Política comparada e teoria política normativa

As contribuições recentes, na área de política comparada, sobre o funcionamento dos sistemas políticos democráticos têm iluminado aspectos centrais a respeito dos efeitos das instituições.

Embora sejam apresentadas como teorias livres de considerações normativas, elas contêm pressupostos dessa natureza. Todavia, como já assinalado, esses pressupostos são freqüentemente ignorados e suas implicações normativas, desconsideradas. Este fato para muitos não deveria causar estranheza, uma vez que poderiam apenas expressar a divisão de trabalho cada vez maior entre pesquisadores empiricamente orientados e analistas de teoria política. Tal disjunção é, no entanto, problemática nos trabalhos sobre as chamadas novas democracias, nos quais a questão da reforma institucional está com freqüência relacionada aos achados das pesquisas empíricas. As democracias são muitas vezes avaliadas em termos da eficiência política, isto é, no sentido de produzir resultados tangíveis para a população, e também em termos da capacidade em agregar interesses e produzir decisões consistentes de natureza pública (Diamond e Morlino, 2005).

No caso das novas democracias, a conclusão típica na política comparada na década de 1980 era de que tais bens tangíveis não são produzidos em virtude, – dentre outros fatores, da persistência do clientelismo. Por influência da abordagem neo-institucional, as análises correntes agregaram a este diagnóstico a questão do desenho constitucional. A análise desenvolvida por Tsebelis (2002) sobre *veto players* tem-se constituído em uma das mais influentes no campo da ciência política comparada. É fundamentalmente positiva e busca explicar padrões de produção legislativa, bem como os determinantes da estabilidade e da mudança em políticas públicas. Inegavelmente, a análise formal de *veto players* contribuiu de forma expressiva para o entendimento das formas por meio das quais variáveis institucionais afetam a capacidade dos governos em aprovar proposições legislativas e produziu muitas hipóteses testáveis no campo da política comparada. As contribuições de Haggard e McCubbins (2001) refinaram este ponto e utilizaram um conceito similar – de número efetivo de pontos de veto – em várias áreas setoriais, que foi adotado em diversos estudos de caso. Cox e McCubbins (2001) propõem um marco analítico geral para estudar a separação de poderes – dos quais o presidencialismo é uma variante – e a separação de objetivos. Este último conceito está ancorado na proposição madisoniana segundo a qual, ao se

desenhar instituições, a “ambição deverá ser contraposta à ambição” (Madison, 1982 [1788], *The Federalist* 51, p. 337).

A separação de objetivos é ortogonal à separação de poderes, porque ela pode ocorrer com ou sem separação de poderes. Essa tipologia sugere dois *trade offs* importantes. O primeiro refere-se àquilo que os autores denominam “resolutividade” (*resoluteness*) versus “decisividade” (*decisiveness*). Em um sistema em que o número efetivo de atores com capacidade de voto é grande, a mudança de política é difícil, mas a credibilidade e, consequentemente, a estabilidade da política será alta. Em outras palavras, um sistema com maior decisividade, detendo uma grande capacidade de fazer ou implementar mudanças, necessariamente será menos resoluto, mas terá menos capacidade de manter o *status quo*. Um sistema mais resoluto deve necessariamente ser menos capaz de produzir decisões, e dessa forma apresentar menos decisividade. Dois cenários patológicos são identificados: paralisação decisória e instabilidade de políticas. O segundo *trade off* refere-se à orientação pública ou privada (*private-regardedness*) da política que, por sua vez, é produto de arranjos institucionais diferentes. Para Cox e McCubbins, quanto maior o número efetivo de atores com capacidade de voto, tanto mais orientada privadamente será a política. De forma inversa, quanto menor o número efetivo de atores com capacidade de voto, tanto maiores as chances de as políticas assumirem a forma de bens públicos. Argumentos semelhantes são apresentados por Mesquita *et al.* (2003), para quem o tamanho da coalizão vencedora é um determinante decisivo para que as políticas assumam a forma de bens públicos. Contrariamente, mecanismos institucionais que reduzem o tamanho da coalizão vencedora – como, por exemplo, a representação proporcional – criam incentivos para a provisão de bens privados.

De uma perspectiva normativa, as implicações desses achados da política comparada são que atores com capacidade de voto (e que incluem, por exemplo, cortes constitucionais e governos subnacionais) têm efeitos perversos. Cox e McCubbins sustentam que

[...] várias contribuições da pesquisa comparativa argumentam que dividir ou separar o poder – criando-se pontos de voto na estrutura do Estado – pode

levar a uma falta de capacidade decisória. Quando governos divididos surgem, como freqüentemente tem acontecido nos Estados Unidos ou na América Latina, tem-se assinalado que uma síndrome de efeitos maléficos se instala (2001, p. 29).

Entre tais efeitos estão os conflitos interinstitucionais, unilateralismo, formas diversas de obstrução, comportamentos rentistas e oportunistas, clientelismo e *deficits* orçamentários (as implicações mais gerais desses achados serão discutidas nas seções subsequentes).

Naquilo que se convencionou chamar de filosofia pública americana, há uma tradição enraizada de considerar os *checks and balances* uma salvaguarda contra a tirania. Como Dahl assinala,

[...] a despeito de seus defeitos de lógica, definição e utilidade científica, a ideologia madisoniana tornar-se-á muito provavelmente um dos mais prevalentes e arraigados de todos os estilos de pensamento que se poderia rotular de americano (1956, p. 30).⁴

No entanto, a agenda da chamada ciência política positiva tem sido marcada há várias décadas por uma preocupação com os efeitos negativos da separação de poderes. Períodos prolongados de governos divididos nos Estados Unidos levaram duas gerações de pesquisadores a se debruçar sobre suas consequências para a formação de políticas, no que muitos conceitos foram propostos a partir de análise formal e/ou empírica.⁵ A agenda de pesquisa da ciência política norte-americana passou então a valorizar fortemente a idéia de “decisividade” de governos. Esse atributo está associado fundamentalmente a governos de partido único que contam tipicamente com uma maioria relativa de eleitores e/ou de cadeiras no Legislativo, e que deles recebem um mandato para executar mudanças. A responsabilização seria alcançada pela alternância no poder de partidos responsáveis. Como assinala Powell,

[...] a idéia de mandatos para formular políticas tem tido muito apelo para os cientistas políticos americanos, os quais tem se frustrado com a fraqueza de seus partidos políticos e a difusão geral de poder no seu governo (2000, pp. 69-70).

A agenda da política comparada é marcada,

assim, pela agenda política ordinária nos Estados Unidos. O famoso relatório que postula o governo de partidos políticos responsáveis, preparado por um comitê *ad hoc* da Associação Americana de Ciência Política e liderado por E. E. Schattsneider (American Political Science Association Committee on Political Parties, 1950) é a peça canônica dessa visão, tendo marcado fortemente a disciplina na sua avaliação sobre a qualidade da democracia. O apelo normativo era, portanto, relativo à concentração de autoridade política, neste caso em partidos responsáveis que pudessem ser responsabilizados nas urnas pelo seu desempenho. Recentemente, este apelo normativo foi reiterado por Sundquist e Fiorina. Sundquist (1992, p. 12) reconstituindo o debate norte-americano sobre os efeitos perversos do desenho institucional de separação de poderes desde Woodrow. Sundquist assinala que “as expressões *stalemate* e *deadlock* – ou em sua última variante, *gridlock*, são o tema recorrente na crítica do reformadores”. Fiorina, por sua vez, afirma que “o federalismo, a separação de poderes, *checks and balances* – as instituições fundamentais dos Estados Unidos – operam para inibir a coerência e obscurecer a responsabilidade na ação dos governos” (2002, p. 521).

Enquanto a linha de pesquisa referida anteriormente é fundamentalmente positiva, muitos dos analistas envolvidos não o são.⁶ Strom (2003) é um dos analistas que tem cuidado na apresentação de suas conclusões, assinalando a presença de *trade offs* normativos. Strom argumenta que os sistemas de separação de poderes são superiores em termos de transparência dos governos e em controlar o risco moral (*moral hazard*) dos representantes e dos governos, ao passo que os regimes parlamentaristas, em particular os modelos tipo Westminster, o são no controle dos problemas resultantes de seleção adversa (*adverse selection*) na escolha de candidatos. Isso ocorre porque neste último caso os partidos políticos têm mais incentivos para exercer maior controle no recrutamento. Em conclusão, a “democracia parlamentarista é mais eficiente, mas lhe falta freqüentemente transparência” (Strom, 2003, p. 56). Partidos mais fortes e institucionalizados incorrem em um maior ônus político nos casos de desvios de representantes, embora tenham fortes desincentivos a exercer um controle horizontal sobre o Executivo. Por sua vez, os sistemas de sepa-

ração de poderes apresentam incentivos para gerar uma maior transparência, porque há competição entre os agentes (presidentes e Legislativo) em responder às demandas dos seus “principais” ou mandatários. Esses *trade offs* entre tipos de perdas de delegação (*agency losses*) devem ser avaliados em função de valores normativos e da natureza da sociedade (Strom, 2003, p. 97; Persson, Roland e Tabellini, 1997).

Como assinalado, poucos analistas seguem Strom na explicitação das questões normativas envolvidas e oferecem suas conclusões de forma a crítica.⁷ O programa de pesquisa de Stepan sobre democracia e desenho institucional comparado é bastante exemplar nesse sentido, e neste artigo recorrerei aos seus textos como ilustração do argumento principal. Stepan (2001) é bastante crítico do funcionamento de várias democracias federalistas porque restringem a vontade majoritária de seus cidadãos (*demos-constraining*, em sua terminologia). Utilizando um índice de desigualdade na representação para medir este fenômeno, Stepan critica a alocação de poder sobre a decisão e implementação de políticas públicas a entidades subnacionais. Por outro lado, argumenta que “o princípio de igual representação dos estados na câmara alta não é democraticamente necessário” (*democratically necessary*) (1999, p. 25). Esse tipo de argumentação está fortemente deslocado da prática democrática em muitos países – e também dos debates que são travados na teoria democrática –; ele reflete o tom majoritário que caracteriza hoje parte da área de política comparada.⁸ A pesquisa empírica realizada atualmente sobre a América Latina tem se debruçado sobre os fatores institucionais que comprometem a governabilidade política na região.⁹ Como resultado destas características, muitos países teriam supostamente dificuldades em garantir o surgimento de coalizões estáveis e implementar o mandato concedido pelos eleitores. Brasil, Equador e Argentina são descritos como casos extremos de sistemas políticos fragmentados devido à existência de muitos pontos de voto (Ames, 2002b; Levitsky e Murillo, 2005).

Para Ames (2002a), o Brasil é uma democracia bloqueada.¹⁰ Um sistema partidário fragmentado produz coalizões pós-eleitorais voláteis, as quais não garantem uma base de sustentação estável para o Executivo. Parlamentares demandam

políticas clientelistas para suas bases, produzindo um quadro de “balcanização” do Estado. Ames conclui que a qualidade da democracia é baixa devido ao fato de que os governos não podem ser responsabilizados dada a existência de muitos atores de voto. Patologias do desenho institucional – representação proporcional com lista aberta, federalismo, presidencialismo e revisão judicial –, portanto, são responsáveis pela baixa capacidade de responsabilização. Como será discutido mais adiante, estes são atributos essenciais de desenhos constitucionais proporcionalistas. Como já assinalado, esse argumento fora aplicado para a análise do sistema político norte-americano. A visão predominante na ciência política norte-americana é que o sistema está fadado à paralisia, e a extensão desse argumento à América Latina é um passo.

Diagnósticos de ineficiência política ou patologias institucionais são muitas vezes baseados em conceitos e instrumentos ancorados em valores normativos que são inconsistentes com a arquitetura constitucional de um país. Mais importante: tais diagnósticos informam propostas de reforma política. As conclusões normativas desses diagnósticos estão marcadas por um viés majoritário, e por subsumirem outros valores normativos e ignorarem a constituição social de um país devem ser vistas com suspeita.

Modelos majoritários e proporcionais: supostos normativos

A responsabilização ocupa lugar privilegiado no quadro conceitual do majoritarismo como modelo ideal de desenho institucional, mas não no proporcionalista. Isso decorre do papel que as eleições ocupam na estrutura conceitual desses dois modelos. Nos governos representativos modernos, o momento estruturante do contrato entre cidadãos e representantes consiste nas eleições. Mas as expectativas em torno delas são distintas nos dois modelos normativos, como discutido de forma sistemática a seguir.

O confronto entre as bases normativas dos modelos normativos majoritários e proporcionais não é uma questão nova na ciência política. Muitas das debates iniciais sobre a representação proporcional ilustram bem esta assertiva. Nos de-

bates atuais sobre o multiculturalismo, há uma reatualização das vantagens e desvantagens relativas do majoritarismo como princípio político. A crítica multiculturalista persegue, na realidade, uma linha de argumentação de que ele falha em garantir a diversidade de valores na sociedade. Como o objeto deste artigo são os nexos entre desenho institucional e responsabilização, muitos aspectos do confronto entre os dois modelos não serão explorados. O trabalho pioneiro de Lijphart explora as características institucionais dos modelos majoritário ou de Westminster e o contrasta com o modelo consensual ou consociativo.¹¹ Vale enfatizar primeiramente que o majoritarismo como regra da maioria é um princípio democrático básico e, portanto, constitutivo da democracia. Ele permite distinguir entre democracias e não-democracias. Não é necessário reiterar neste ponto que, como tal, ele está presente em ambos os modelos.

O ponto básico distintivo dos modelos proporcionais é que seu ideal normativo está encapsulado na idéia de que as preferências do maior número de pessoas devem estar refletidas no processo político. Em outras palavras, o governo deve ser responsável não a uma maioria, mas ao maior número de pessoas possível (Lijphart, 1984, p. 4). O requisito da maioria é considerado apenas como um requisito mínimo. A visão proporcionalista afirma que as regras institucionais devem promover a participação e o alargamento das maiorias. Em contraste, no ideal majoritário busca-se assegurar que a vontade da maioria prevaleça sobre minorias. Nesse sentido, o majoritarismo representa um ideal e não apenas a regra eleitoral ou de método de agregação de interesses. Como Shugart (2001) assinala, mesmo no sentido eleitoral mais restrito, o termo é ambíguo. A assunção implícita é que o sistema representa uma maioria de votantes, mas, na prática, este princípio é violado, porque nos sistemas majoritários o que se requer é uma maioria relativa de cadeiras parlamentares. De fato, os dados revelam que as maiorias parlamentares em governos de partido único são tipicamente baseadas nas maiores minorias, freqüentemente no intervalo entre 38% e 45% (*Idem*, p. 30).

Powell (2000) recorre a uma terminologia similar em sua análise dos sistemas majoritários e proporcionalistas. No entanto, ele está fundamentalmente interessado na distinção normativa entre

os dois e como a variação no desenho institucional influencia o potencial de responsabilização eleitoral (*electoral accountability*). Para este autor, no ideal majoritário a concentração de poder em poucos agentes é um pré-requisito para o exercício do controle pelos cidadãos. Isso se deve fundamentalmente ao fato de que a concentração de poder é necessária para garantir clareza de responsabilidades. O objeto responsabilização nesse modelo são os tomadores de decisões autoritativas que ocupam posições no governo (em contraste, por exemplo, com agentes que não ocupam posições no governo, mas que agirão no sentido de barganhar as políticas que afetam suas bases. Em outras palavras, que agirão no melhor interesse dos seus representantes). De forma distinta, a dispersão de poder implica que o *policy-making* é resultado de barganha pós-eleitoral no âmbito da coalizão vencedora. A responsabilidade difusa resultante dificulta o voto retrospectivo voltado para a responsabilização. A visão majoritária supõe o objetivo de *controle* democrático *ex post* e não de *influência* sobre o processo decisório, como é o caso da visão proporcionalista. Ela também está associada à idéia de representação como investidura de um *mandato*. Os cidadãos exercem controle ao aprovar propostas de futuros candidatos ao governo durante o processo eleitoral. Durante as eleições, tais candidatos recebem um mandato para implementar as preferências dos eleitores.

Duas visões do processo eleitoral podem ser identificadas, considerando-se a dimensão temporal da orientação do eleitor. Na primeira, os cidadãos votam com base no desempenho dos governantes, punindo ou premiando com um voto retrospectivo. Numa visão complementar, o controle é exercido ao se investir os candidatos de um mandato pelo voto prospectivo. A despeito do contraste entre as dimensões temporais da avaliação, a rigor, ambas as descrições do mecanismo eleitoral – a de responsabilização pelo desempenho e a de mandato – são consistentes com o ideal majoritário, embora a idéia de mandato reflita mais claramente o ideal majoritário em sua formulação originária, (pré-rikeriana). Ambas exigem concentração de autoridade política para sua efetivação plena. A primeira delas é majoritária e está canonicamente exposta por Riker (1983). Nela, o papel do eleitorado é de ape-

nas exercer um “veto popular” a governantes com mau desempenho. Como argumenta Riker, ela é consistente com a teoria da escolha social (*social choice theory*), na medida em que não se identifica nas eleições nenhuma possibilidade de expressão de interesses gerais (que segundo a teoria seriam impossíveis de serem revelados por quaisquer mecanismos de agregação de preferências individuais). Como será discutido adiante, salta aos olhos que esta concepção apenas faz sentido em um contexto institucional específico.

No ideal proporcionalista, a representação e as eleições são concebidas de forma marcadamente distinta. A dispersão de autoridade política é vista como precondição para a representação efetiva de interesses sociais variados. O objetivo básico é aumentar a influência dos cidadãos sobre os governos. Porque o poder é fragmentado, a representação assume a forma de *representação autorizada* como veículo para a expressão dos interesses do eleitorado no processo de governo. De forma diversa do ideal majoritário, o eleitorado não premia ou pune ocupantes de cargos públicos por seu desempenho. Pelo contrário, eles são eleitos na expectativa de agir no melhor interesse de parcelas do eleitorado, não sendo responsabilizados pelos resultados que produziram como governo, mas pela sua capacidade de influenciar os governos, mesmo estando fora deles. Os representantes são delegados ou agentes dos cidadãos, os quais acreditam que aqueles agiriam como eles próprios (Pitkin, 1967; Manin, Przeworski e Stokes, 1999). O ideal de fragmentação da autoridade política assume que os cidadãos têm preferências heterogêneas e que o ideal democrático se realiza quando essa heterogeneidade se reflete na tomada de decisões públicas.

Distinções mais finas podem ser traçadas entre os dois ideais normativos. Em primeiro lugar, a visão de dispersão do poder confere grande importância para as minorias. Ao atribuir um papel importante à oposição no processo de governo, espera-se que os interesses de muitos grupos sejam representados, e não apenas a maioria que governa. Em segundo lugar, uma esfera de discussão e autonomia é esperada do representante. De forma contrária, na visão majoritaria espera-se que os representantes executem instruções dos eleitores e sejam responsabilizados por estes. Essas concep-

ções de representação política, portanto, estão subjacentes aos ideais normativos discutidos acima. O ideal de concentração de poder pressupõe uma concepção de responsabilização (*accountability view*) na terminologia de Pitkin, na qual nenhuma autonomia é esperada do representante. Para esta autora, “a concepção de representação como responsabilização (*accountability view*) é uma hipótese prática ou empírica disfarçada de concepção teórica” (1967, p. 55). Defendendo uma visão de representação que pressupõe agir substantivamente em nome de outrem, Pitkin argumenta que “a concepção de representação como responsabilização (*accountability view*) não nos diz nada sobre o que acontece durante a representação, sobre como um representante deveria agir, ou o que se espera que ele faça, ou como julgar se ele representou bem ou mal” (*Idem*, p. 58).

Vale registrar, no entanto, que na concepção de responsabilização informando visões majoritárias pré-schumpeterianas freqüentemente se assumia que os interesses coletivos dos cidadãos existem e podem ser identificados. As questões associadas à agregação de interesses individuais em uma função de bem-estar social (ciclicidade de preferências, existência de maiores distintas segundo a matéria em discussão, entre outros) não eram problematizadas. Nas discussões *de* desenho institucional correntes na literatura de política comparada, há uma visão implícita de que os cidadãos sancionam ou recompensam incumbentes, sem que se faça nenhum juízo normativo sobre a existência de interesse público ou coletivo. A democracia é entendida como um mecanismo competitivo schumpeteriano por meio do qual elites adquirem ou não o suporte do eleitorado para propostas de políticas. A concepção de representação como responsabilização, portanto, não requer a noção de interesse coletivo.

Para que as eleições cumpram o papel de instrumentos da democracia, é necessário que os incentivos associados ao voto retrospectivo e usados pelo eleitorado sejam internalizados (Powell, 2000; McDonald e Budge, 2005). Em outras palavras, espera-se que os incumbentes, antecipando a possibilidade de sanção, alinhem seu comportamento com as preferências do eleitorado. A teoria da escolha social iluminou os problemas de identificação de um pacote de políticas que refletissem as prefe-

rências dos eleitores. Independentemente da congruência entre este pacote e as preferências sociais, o processo tem início na mobilização do eleitorado pelas elites políticas. Os partidos cumprem papel fundamental nesse processo ao permitir a escolha de “tipos políticos” pelos cidadãos. Como mecanismo de redução dos custos de transação, os partidos fornecem um “marca” para os eleitores. Ao selecionar potenciais representantes, o eleitorado confere um mandato com base em expectativas de resultados de políticas. Por outro lado, quando selecionam incumbentes, os eleitores responsabilizam-nos pelo seu desempenho. Tudo que precisam saber para afastar os incumbentes de baixo desempenho é quem é o responsável, e isso depende da clareza de responsabilidade, e para que ela esteja assegurada dois pré-requisitos essenciais são necessários. Primeiro, a identificabilidade¹² de governos futuros, na expressão de Powell (2002) – os cidadãos devem ter condições de identificar, no momento das eleições, quem formará o governo. Se eles não esperam que seu voto afetará a formação do governo, eles não têm nenhum incentivo para votar estrategicamente. Segundo, o partido ou a coalizão vencedora deverá formar o governo e implementar as políticas anunciadas em seu programa. Se as regras constitucionais em um sistema impõem a necessidade do partido ou da coalizão se engajar em barganha pós-eleitoral ou em interagir com outros atores institucionais com capacidade de veto, o impacto do comportamento do eleitor será fortemente afetado.

Enquanto a responsabilização (voto retroativo) e os mandatos são fundamentais para o modelo majoritário, o princípio constitutivo do modelo proporcionalista é da inclusividade no processo de governo. Nele, responsabilização, em sentido restrito, e mandatos não cumprem papel algum – o que está efetivamente em jogo é a congruência representacional entre interesses sociais e exercício do poder político. A representação proporcional torna possível para os governos a tradução, em termos de políticas de governo, da diversidade de interesses sociais segundo cada questão ou dimensão específica da política. Como Powell e Vanberg (2000) demonstraram, os sistemas proporcionais asseguram mais congruência representacional do que os modelos majoritários.¹³ Em outras palavras, as políticas públicas em sistemas proporcionais man-

têm uma maior consistência com as preferências do eleitor mediano. Na introdução deste artigo, referime a esta congruência como um valor democrático crucial que, no entanto, não é considerado de forma adequada pelas concepções majoritárias de responsabilização (Powell, 2005). A insistência na questão da clareza de responsabilidade como precondição para a existência de governos “responsabilizáveis” leva grande parte da literatura de política comparada a desconsiderá-la como valor normativo importante, e como um mecanismo indireto de *accountability*. A congruência representacional expressa um mecanismo macrossocial de responsabilização, uma vez que permite o alinhamento de preferências – não, como costuma acontecer, entre a “maior minoria” e o governo, mas entre o governo e o conjunto dos representantes – o eleitor mediano.¹⁴

Escolhas constitucionais e modelos de democracia

A pesquisa neo-institucionalista recente tem insistido que as instituições são endógenas – ou seja, são escolhidas por atores participantes do jogo político pelas suas consequências redistributivas – ou podem ser também, não raro, resultados não antecipados de escolhas randômicas ou emulativas. É razoável supor que na maior parte dos casos elas representam escolhas que refletem o equilíbrio entre jogadores.¹⁵ Quaisquer avaliações sobre a qualidade da democracia em um determinado país deve considerar em que medida arranjos institucionais poderiam funcionar dadas as preferências sociais e sua distribuição. Este ponto é freqüentemente desconsiderado na literatura de política comparada. Suas consequências para a análise normativa são previsíveis. E quando esse problema se articula com o viés majoritário desta última, a análise torna-se bastante problemática.

Dois tipos de regras institucionais são fundamentais para se entender a visão normativa que informa os desenhos constitucionais: as regras que governam a representação e as que especificam o processo decisório. As regras eleitorais são decisivas na determinação de como as maioria legislativas são formadas – parte essencial do desenho majoritário – e do grau de inclusividade do sistema de representação – algo que, por sua vez, é

fundamental para a concepção proporcionalista. Por outro lado, as regras constitucionais definem também o grau de concentração dos poderes em relação às decisões de política. Como demonstra Lijphart (1984, 1999), nos países com desenho constitucional majoritário há forte concentração desses poderes.

Como discutido na ampla literatura sobre o assunto, as regras eleitorais são preditores importantes do número efetivo de partidos e do limiar eleitoral (a parcela de votos para um partido político obter representação). A análise empírica revela que via de regra as maioria legislativas são manufaturadas pelos sistemas eleitorais. Os governos majoritários de partido único são raras, e freqüentemente o que se observa são maioria relativas. As regras constitucionais, dessa forma, expressam um *trade off* entre representação ou inclusividade e governabilidade. Regras inclusivas como as vigentes em sistemas proporcionais multinominais, de elevada magnitude dos distritos e baixos limiares para a representação, permitem uma maior inclusividade de representação e levam ao multipartidarismo. Por sua vez, essa participação ampliada produz *ceteris paribus* mais custos políticos de transação. Em contrapartida, as regras típicas de sistemas majoritários – distrito uninomial e formula *first past the post* – implicam em menos representação de minorias ou grupos, embora produzam mais eficiência governativa pela maior facilidade de formação de maioria.

O desenho constitucional implica também um *trade off* entre arranjos que permitem a escolha de um *futuro governo* antes de eleições ou de *partidos* predominantes depois de eleições (Shugart, 2001, p. 29). Esse *trade off* consiste fundamentalmente numa escolha entre identificabilidade e clareza de responsabilidade, de um lado, e representatividade e congruência representacional, de outro. Com a inclusividade maximizada, os cidadãos defrontam-se com uma ampla gama de partidos em dimensões relevantes distintas, mas, em compensação, como os governos provavelmente só serão formados em processos de barganha pós-eleitoral, a identificabilidade dos governantes futuros fica comprometida (*Idem*, pp. 29-30). Ao oferecer aos eleitores uma escolha clara sobre alternativas para o futuro governo, os desenhos majoritários permitem maior identificabi-

dade no sistema eleitoral, possibilitando, assim, que o eleitor faça uma escolha.¹⁶ Como assinalado anteriormente, a identificabilidade é um dos pré-requisitos do modelo de responsabilização típica do majoritarismo. Ela produz clareza de responsabilidade, possibilitando que cidadãos sancionem ou recompensem os governos conforme seu desempenho.¹⁷

A maior clareza de responsabilidade, todavia, tem um custo. Sistemas majoritários do tipo Westminster exibem um déficit democrático produzido pelo fato de que as maioria, na realidade, são as “maiores minorias”, sem mencionar os casos de “ganhador errado”, que ocorrem quando as regras eleitorais manufaturam maioria legislativas para partidos que não obtiveram uma maioria de votos. Afora essas patologias extremas, sistemas com poucos pontos de voto concentram poderes de agenda no Executivo e, portanto, são mais suscetíveis de apresentar desvios entre as políticas do governo e as preferências dos cidadãos. Em sistemas majoritários, os gabinetes utilizam seu poder de agenda para aprovar políticas incongruentes com as preferências do eleitor mediano. Isto ocorre sobretudo em situações estratégicas em que o “ponto de reversão” da política – ou seja o *status quo* – é rejeitado pelo eleitor mediano (Strom, 2003, pp. 81-83).

As regras que disciplinam o processo de aprovação e implementação de políticas especificam como o poder de propor e aprovar políticas está distribuído entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário (a separação horizontal de poderes), entre os níveis de governo (separação vertical de poderes), como também no interior do Legislativo. Sistemas políticos de desenho tipicamente majoritário têm regras que incentivam a formação de governos majoritários, têm governos unificados (parlamentarismo), são unitários e não têm revisão judicial. Na arena legislativa, pouco ou nenhum poder é conferido à oposição, e as comissões legislativas são fracas.¹⁸ Por outro lado, os governos controlam a agenda legislativa, e as regras restringem os poderes de emendamento das comissões (Doering, 1995).

Por sua vez, os sistemas políticos de desenho proporcionalistas apresentam legislativos descentralizados e muitas vezes bicamerais, comissões legislativas fortes, e garantem um papel ativo à oposição,

reservando-lhe a presidência de comissões, e assim por diante. Nesses sistemas, os governos subnacionais são fortes em virtude da prevalência do federalismo. O controle da constitucionalidade das leis ocupa um lugar importante nos sistemas proporcionais. Mecanismos consociativos também são frequentemente introduzidos e incluem atores sociais e institucionais variados (interesses organizados do trabalho e capital ou governadores). Em adição aos citados, eles se caracterizam por instituições antimajoritárias, tais como agências reguladoras independentes, constituições escritas e bancos centrais também independentes. Há mecanismos robustos de inércia constitucional – exigências de ratificação, seqüência (propositura em uma legislatura e aprovação em outra) e supermaiorias para emendamento. Destes, o atributo mais explicitamente antimajoritário é o requisito de supermaiorias. Pelo alto grau de autonomia e discricionariedade previsto para o Judiciário, as agências reguladoras e os bancos centrais, a delegação legislativa implícita viola claramente o princípio básico do modelo de responsabilização majoritário.¹⁹

Qualidade da democracia e escolha constitucional

Quando muitos pontos recebem guarda constitucional, o resultado é profundamente anti-democrático porque essas questões não podem ser decididas por maiores normais (Stepan, 1999, p. 29, grifo meu).

Neste ponto, é possível retomar a discussão anterior sobre escolhas constitucionais, concentração e dispersão de autoridade política e, por fim, qualidade da democracia. Porque o número de pontos de veto nos sistemas ou modelos proporcionistas é elevado, a decisividade – a capacidade de chegar a decisões e aprová-las – fica comprometida e a resolutividade (capacidade de manter uma decisão tomada), enfraquecida. Cox e McCubbins analisam este dilema da seguinte forma:

Sistemas políticos que combinam divisões institucionais da autoridade sobre a tomada de decisão com divisões de objetivos ou tenderão para indecisividade ou estarão propensos a pulverizar a política pública, ou farão ambas as coisas. As

divisões institucionais de poder podem ser resultado da adoção do presidencialismo, do bicameralismo, do federalismo, do controle da constitucionalidade das leis, e assim por diante. Divisões políticas de poder, por sua vez, podem decorrer da diversidade inerente de opinião numa nação ou dos incentivos dados pelo sistema eleitoral para agregar esses interesses em poucas ou muitas organizações políticas. Alguns sistemas eleitorais encorajam a formação de poucos partidos hierárquicos, cujos líderes internalizem os custos e os benefícios das políticas públicas, tais como afetam parcelas amplas da população. Outros sistemas, por sua vez, levam à criação ou de um número elevado de partidos ou de partidos descentralizados (facciosos ou atomizados) (2001, p. 46).

Alguns autores examinaram o nível de responsabilização existente em uma sociedade a partir da existência ou não de *checks* institucionais externos e pontos de veto. Przeworski (2001) critica o argumento de que nas democracias latino-americanas não há controle sobre os executivos. Contrastando o número de pontos de veto no Brasil e no Reino Unido, ele conclui que, por eles serem mais numerosos no Brasil, não se pode utilizar o conceito de democracia delegativa e a noção de responsabilização horizontal (*horizontal accountability*). O'Donnell argumenta que as instituições de *checks and balances* são frágeis na América Latina e sustenta que a consolidação da democracia é enfraquecida pela ausência de controle sobre os executivos na região – e em outras partes do mundo. A crítica de Przeworski, na realidade, incide sobre um ponto equivocado, porque com efeito o argumento de O'Donnell se dirige às razões (segundo ele predominantemente de natureza histórica ou sociológica e não institucional) para a falta de efetividade dos controles. No entanto, sua crítica exibe o mesmo reducionismo na avaliação das democracias com um foco exclusivo sobre as questões de *accountability*.

Uma crítica mais apurada foi apresentada por Moreno, Crisp e Shugart (2003), argumentando que a eficiência do controle é determinada fundamentalmente pela qualidade da cadeia de delegação entre cidadãos, como mandatários ou “principais”, e políticos, como seus agentes. Ancorados nesse tipo de modelo, eles afirmam que a responsabilização é sobretudo um ato de delegação. Os incentivos para tornar os agentes políticos responsabili-

záveis pelos seus atos e para punir desvios são moldados pela cadeia de delegação, que assume formas distintas segundo a natureza do regime. Como os chefes dos executivos nomeiam os membros do judiciário e de outras instituições similares, como *ombudsman*, procuradores gerais, entre outros, que devem ser ratificados pelo Legislativo, os cidadãos, como eleitores, estão envolvidos indiretamente na cadeia de delegação. Em sistemas com separação de poderes, a cadeia da delegação até o Executivo é direta em virtude da independência de origem do mandato e da sobrevivência política do Executivo e do Legislativo. Dessa forma, o eleitorado tem dois agentes (três se o congresso é bicameral) que transacionam entre si. Pelo fato de os *checks and balances* serem essencialmente uma relação entre iguais, os autores concluem que não há delegação envolvida na relação entre esses dois agentes. Ademais, essa relação – denominada troca horizontal (*horizontal exchange*) e não responsabilização horizontal (*horizontal accountability*) – não envolve sanções, a não ser no raro caso de impedimento de executivos pelo Legislativo. É por isso que eles rejeitam o conceito de responsabilização horizontal como um oxímoro (*Idem*, p. 80). Conclusão correta, ao meu ver, e também consistente com uma visão de representação como responsabilização.

A questão de fundo, portanto, para Moreno, Crisp e Shugart é que a responsabilização horizontal é função da qualidade da responsabilização vertical entre eleitores e seus representantes. Se essa relação vertical é deficiente, então a horizontal será necessariamente afetada. Das patologias criadas pelas distintas configurações de regras eleitorais e sistemas partidários, esse autores deduzem as insuficiências potenciais do que denominam troca horizontal. Sistemas centrados nos candidatos, como os com regras eleitorais que incentivam a competição intrapartidária entre candidatos (voto preferencial, voto proporcional de lista aberta), enfraquecem essa conexão porque os representantes tenderão a beneficiar os interesses específicos de suas bases em detrimento de questões programáticas de maior alcance. Da mesma forma – e no pólo oposto –, sistemas muito centralizados, em que a seleção de candidatos está monopolizada nas mãos de líderes, os representantes serão responsivos às preferências daqueles, e não às dos eleitores. A natureza da tro-

ca horizontal entre os diferentes poderes e agências autônomas depende ainda de dois fatores adicionais. Esses atores institucionais devem ter poderes que se sobrepõem e são interdependentes (*overlapping powers*) (isto é, sua interação é necessária para a aprovação de leis ou para o exercício do governo) e devem estar ocupados por agentes com “ambição distintas e opostas”. Se este não for o caso, quando, por exemplo, a maioria dos representantes está essencialmente interessada em patronagem e apropriação de rendas, não tendo, assim, incentivo para selecionar agentes públicos para as agências autônomas (inclusive o Judiciário) que possam exercer efetivamente controle sobre tais desvios, a troca horizontal degenera e se converte em conluio. Por outro lado, se os poderes não tiverem poderes sobrepostos, essa troca assume a forma de meros alarmes de incêndio e não de controle e sanção. A conclusão normativa mais geral dessa análise é que *ceteris paribus* os países que adotam a representação proporcional com voto preferencial ou com forte descolamento entre lideranças partidárias e eleitores apresentarão baixa capacidade de responsabilização. A análise, no entanto, deixa entrever a possibilidade de desenhos proporcionalistas em que tais desvios não ocorram.

Embora a literatura sobre pontos de veto traga contribuições importantes para o nosso conhecimento substantivo em política comparada, as conclusões normativas que muitos comparativistas chegam são inconsistentes. Como assinalado, o suposto normativo implícito é que quanto menos atores com poder de veto, tanto mais eficiente será o sistema político. Mesmo quando não utilizam esse instrumental teórico, muitos comparativistas chegam a conclusões similares a respeito de instituições que são pilares dos *checks and balances*, tais como as cortes constitucionais, um constitucionalismo robusto e o federalismo. Stepan, mais uma vez, ilustra esse argumento. Seu majoritarismo se expressa de forma clara na afirmação na epígrafe desta seção sobre constitucionalismo e suas supostas implicações *profundamente antidemocráticas* (Stepan, 1999, p. 29). Esse viés é ainda mais evidente nas discussões sobre responsabilização.

A literatura sobre democratização e reformas está repleta de exemplos que enfatizam este ponto. O caso brasileiro, em particular, é freqüentemente citado como exemplo de patologia insti-

tucional. É curioso que na literatura sobre as novas democracias se observa um duplo viés. Não só majoritário, mas também de critérios supra-institucionais, resultantes da própria situação de subdesenvolvimento econômico, do clientelismo e do patrimonialismo, em análises em que a direção da causalidade não pode ser bem estabelecida. As supostas singularidades dessas democracias em termos de pontos de veto contrastam com os achados da literatura sobre democracias avançadas, o que revela que há juízos normativos não explicitados (cf. Przeworski, 2001). Contrastemos as afirmações de Ames com a análise de Powell. Ames faz a seguinte questão: “Por que as propostas presidenciais tão raramente emergem incólumes do Congresso?” (2002b, p. 185). E conclui em tom negativo que as “propostas que sobrevivem ao processo legislativo emergem desfiguradas por concessões substantivas e transferências clientelistas”. (*Idem*, p. 213). Powell, por sua vez, analisa positivamente o fato de que “na Alemanha os governos têm sucesso na aprovação de aproximadamente 85% dos projetos que propõem ao Bundstag, mas eles são com muita frequência emendados e alterados das formas mais variadas para refletir interesses setoriais (*specialized*)” (2000, p. 63). Conclusões igualmente negativas – com um viés majoritário – também são apresentadas a respeito da Dinamarca, onde os governos minoritários com extensas coalizões são a regra, e não a exceção, ou como os Países Baixos, que a despeito de suas exuberantes qualidades democráticas, estão no final do *ranking* dos países com menor clareza de responsabilidade e responsabilização eleitoral (cf. Powell, 2000), ou em termos de incongruência entre prática de governo e plataformas eleitorais (cf. Klingeman, Hofferbert e Budge, 1994; Strom, 2003).

Comissões congressuais fortes devem ser interpretadas como pontos de veto ou mecanismos que asseguram que as políticas possam se alinhar com as preferências do eleitor mediano? O viés majoritário manifesta-se no suposto de que propostas de política tais como apresentadas pelos *policy-makers* do governo são necessariamente melhores, por causa do mandato que lhes foi investido, do que suas versões emendadas. Do ponto de vista da responsabilização, emendas representam mecanismos que difundem responsabilidades. Muitos pon-

tos de veto, na realidade, representam soluções institucionais para problemas sociais. Em sociedades etnicamente divididas, as instituições do bicameralismo e do federalismo representam garantias de melhor governança, e não o contrário. O mesmo vale *ceteris paribus* para instituições judiciais. No ideal majoritário, a democracia concretiza-se plenamente pela autorização de propostas, sua implementação e o voto popular ao mau desempenho. A popularidade dessa visão decorre de sua similaridade com mecanismos contratuais no mercado e, consequentemente, da possibilidade do tratamento com o instrumental formal de modelos do tipo principal-agente, os quais se mostram muito úteis, mas seus limites devem ser compreendidos. Nesses modelos, a questão central reside em como criar uma estrutura de incentivos que possibilite a minimização de “perdas de agência” (*agency losses*) entre cidadãos e representantes.

Tipos de sociedade e arranjos institucionais

A literatura de política comparada, discutida de forma bastante seletiva nas seções anteriores, chega a duas conclusões essenciais. A primeira é que os países com desenho institucional de autoridade política dispersa são inferiores aos de autoridade política concentrada em sua capacidade de alcançar objetivos coletivos nacionais, assim como em termos do controle social dos governos. A despeito do antídoto produzido pela contribuição seminal de Lijphart, tal conclusão reproduz o juízo crítico feito pelos cientistas políticos norte-americanos no pós-guerra a respeito de seu próprio país e ao arrebentamento ante as instituições políticas britânicas. A questão básica é que os sistemas proporcionalistas têm baixa capacidade de produzir decisões rápidas e efetivas. A literatura de política comparada voltada para as novas democracias chegam a conclusões semelhantes. Entre os objetivos coletivos minados pela existência de muitos pontos de veto estão a redução da pobreza e as reformas econômicas. Na epígrafe deste artigo, cito Stepan, que corrobora essa idéia. Mainwaring chegou a conclusões similares em uma análise do caso brasileiro:

[...] estas dificuldades [em promover as reformas

econômicas] ilustram de forma extremada os problemas que podem surgir a partir de uma combinação institucional que promove a dispersão de poder entre partidos, estados, regiões em uma democracia jovem, em que se exige um Executivo ágil (1997, p. 109).

As dificuldades de responsabilização também se potencializariam, segundo muitos autores, em ambientes institucionais marcados pela multiplicidade de pontos de voto.

Segunda conclusão importante é que *ceteris paribus* sociedades homogêneas implicam em sistemas políticos mais eficientes. O grau de homogeneidade social mantém uma alta correlação com o grau de separação de propósitos ou objetivos. Em consequência, quanto mais heterogênea as sociedades, menos eficientes seus governos. Em outras palavras, diversidade de preferências, ou, no pior cenário possível, quanto mais polarizadas as preferências, tanto menos “decisivo” será o sistema político. Essas sugestões indicam que as expectativas de Madison, de que quanto mais extensos, numerosos e diversificados os interesses em um eleitorado, tanto menor os riscos que uma facção tiranize as outras, devem ser postas de ponta cabeça. Dois importantes expoentes da política comparada – Cox e McCubbins – são uns dos poucos que fazem referência a essa questão, mas suas conclusões são auspiciosas: “na medida em que uma sociedade se torna mais heterogênea, se o sistema político tiver um número pequeno de pontos de voto, os riscos de desigualdade e de sub-representação aumentarão” (2001, p. 63).

As sociedades não são variáveis de escolha para os cidadãos ou arquitetos constitucionais. Pelo contrário, sua heterogeneidade ou homogeneidade devem ser tomadas como historicamente dadas, ao menos dentro de um horizonte temporal razoável. Os desenhistas de instituições devem buscar a maximização de outros valores e objetivos como, por exemplo, legitimidade, na ausência dos quais a sociedade pode, hobbesianamente falando, degenerar em guerra de todos contra todos. A legitimidade, por sua vez, terá forte impacto sobre a eficiência política (decisividade e resolutividade). Em sociedades multiculturais, com grande extensão territorial ou muito polarizadas, desenhos institucionais proporciona-

listas são o único arranjo viável, para dizer o mínimo. Os achados da política comparada têm consequências normativas importantes, mas exigem, para se transformarem em propostas efetivas de reforma institucional, a consideração das sociedades para as quais se destinam. Em um mundo cada vez mais globalizado, essas considerações tornam-se *a fortiori* mais persuasivas. Não há regras universais de desenho institucional, porque elas são contingentes às sociedades para as quais se destinam.

Uma consideração de ordem mais hipotética pode também ser avançada aqui. A pesquisa empírica está fundamentalmente preocupada com o poder explicativo e preditivo de seus achados. E se eles nos levassem a concluir que as consequências dos vários mecanismos de controle da autoridade política tivessem efeitos perversos em termos redistributivos, em termos de capacidade resolutiva e eficiência governamental? Parte significativa da experiência institucional dos países com modelos proporcionalistas teria sido um acidente ou erro histórico? Esse cenário é improvável por duas importantes razões. Antes de tudo é preciso dizer que não foi analisada aqui, apenas citada *en passant* quando cabível, a pesquisa empírica que chega a conclusões distintas daquelas que vêm sendo apresentadas, uma vez que o foco deste artigo recai sobre a literatura que discute o viés majoritário. Contudo, vale lembrar que não há consenso sobre os efeitos de desenhos institucionais – primeira razão. Em segundo lugar, há motivos conceituais robustos para acreditar que o edifício conceitual madisoniano se sustenta e não desmoronará por causa de uma geração de trabalhos empíricos. O ponto enfatizado ao longo deste artigo não é a validade dos achados da literatura política. Pelo contrário, quero chamar atenção para a inconsistência de se utilizar parâmetros majoritários – sobretudo o conceito de responsabilização – para a avaliação da qualidade da democracia em modelo proporcionalistas, pois eles buscam basicamente maximizar valores normativos distintos. O conceito normativo central do proporcionalismo é a participação ampliada na atividade governativa, e para isso se confere um papel à oposição. Em um nível menos global, este ideal se manifesta em maior “eficiência da representação”, para usar a expressão de Strom

(2003), obtida pela congruência entre políticas de governo e preferências do eleitor mediano.

Conclusão

Neste trabalho argumento que a literatura de política comparada apresenta um viés normativo e que suas propostas de terapia institucional estão marcadas por juízos normativos não-explicitados. Este viés se manifesta mais claramente na literatura sobre as chamadas novas democracias do que na sobre as velhas democracias, possivelmente devido ao influente trabalho de Lijphart. A questão fundamental, na realidade, pode vir a ser empírica. Se a questão for colocada em termos de quais são as consequências sobre a governabilidade de conjunto x de instituições específicas, então a resposta pode vir a ser empírica, mas com implicações normativas importantes. O problema de fundo, no entanto, é estabelecer qual é a variável dependente que deve ser uma proxy importante de qualidade da democracia. Trata-se da concentração ou dispersão de poder? O potencial de responsabilização política de um conjunto de regras? A concentração promove uma maior identificabilidade de futuros governos e clareza de responsabilidade; portanto, mais responsabilização no sentido de capacidade de sanção ou recompensa por desempenho. No entanto, como discutido amplamente ao longo do artigo, a responsabilização pode ser avaliada em termos de congruência representacional e grau de desvio de preferências do eleitor mediano.

A literatura de política comparada é bastante inconsistente ao examinar modelos proporcionais com parâmetros supostamente universais – tais como o que Pitkin denominou criticamente de *accountability view* da representação. Cabe assinalar, por fim, que as fontes de ineficiência política ou governabilidade não são exclusivamente institucionais. A qualidade da governança vai depender tanto das regras institucionais adotadas como da distribuição de preferências (e de maneira ainda mais forte, da distribuição de renda). Como assinalado por Goodin (1997), do ponto de vista ideal a democracia não deveria ter nenhuma minoria persistente. Onde elas existem, a regra da maioria implica em opressão persistente. A análise

positiva na ciência política pode informar propostas de terapia institucional, mas elas nunca serão universais.

A reflexão apresentada neste artigo pressupõe que a escolha constitucional em um momento fundante na história de um determinado país reflita, de fato, uma escolha social não arbitrária (objeto de emulação ou imposição externa). Ou seja, pressupõe-se que as instituições sejam endógenas – isto é, escolhidas por atores participantes do jogo político pelas suas consequências redistributivas, refletindo um equilíbrio, no sentido microeconômico do termo. Se isto é verdade, então tal escolha seria ótima ou possivelmente subótima. No entanto, dadas as limitações cognitivas dos atores, as consequências distributivas (ou em termos de eficiência alocativa) não são plenamente conhecidas *ex ante*. O ideal normativo madisoniano de *checks and balances* e separação de poderes poderia, como assinalado, vir a se revelar como um ideal político *naïve* – uma miragem coletiva de proporções históricas.

Notas

- 1 Traduzimos o termo *accountability* como usado na literatura anglo-saxônica para o português como “responsabilização”.
- 2 Utilizo o conceito de desenho majoritário como sinônimo de modelo majoritário (Lijphart, 1984), conforme seu uso em Powell (2000). Da mesma forma uso os termos modelos ou desenho proporcionalista, de maneira intercambiável, para designar modelo consociativo ou democracia de consenso, também utilizado por Lijphart.
- 3 Ver a crescente literatura a esse respeito, Alivizatos (1995) e Andrews e Montinola (2004).
- 4 Dahl critica Madison porque acredita que a maioria de suas afirmações não se sustenta empiricamente. Por outro lado, ele argumenta que a resiliência histórica do madisonianismo se deve ao papel que cumpriu ao longo da história. “Durante a elaboração da constituição, o estilo madisoniano de argumentação fornecia uma ideologia protetora, persuasiva e satisfatória para as minorias detentoras de riqueza, *status* e poder, as quais temiam seus inimigos mais ardorosos – os artesãos e agricultores de menor riqueza, *status* e poder, os quais julgavam constituir a ‘maioria popular’. Hoje, no entanto, parece provável que por

razões explicáveis historicamente um número preponderante de americanos ativos acreditam ser eles próprios, pelo menos parte do tempo, membros de uma ou mais minorias – minorias, no entanto, cujos objetivos podem ser ameaçados se a autoridade constitucional constituída fosse legalmente ilimitada” (1956, p. 30). Escrito na década de 1950, esta explanação tornou-se mais persuasiva ainda na atualidade.

- 5 Dentre eles, podemos citar, por exemplo, os de *deadlock*, *gridlock* e *stalemate*.
- 6 Há exceções importantes, no entanto. Levy e Spiller (1996) discutiram *veto players* em uma chave positiva. O voto em sua análise representa um instrumento de pré-compromisso que permite superar problemas de oportunismo. Da mesma forma, a literatura sobre o federalismo como promotor de mercados chega à mesma conclusão (ver Weingast, 1995).
- 7 Uma importante exceção é Ackerman (2000), que analisa o nexo entre desenho institucional e aspectos normativos.
- 8 A pesquisa comparada sobre países africanos parece sofrer menos do viés majoritário. Há pouca referência sobre os efeitos fragmentadores do excesso de dispersão do poder produzido pelas regras institucionais. A esse respeito, ver a discussão instigante do caso sul-africano em Cranenburgh e Kopeck (2004). Pelo contrário, a dispersão é vista como precondição para a governabilidade, dada a heterogeneidade social e étnica. Humphreys e Bates, na realidade, testaram a hipótese contrária ao que a literatura prediz, a saber, “que quanto maior os pontos de voto na estrutura do governo, maior será a probabilidade de os governos produzirem bens públicos” (2005, p. 2).
- 9 Para uma revisão sobre o assunto, ver Carol e Shugart (2006).
- 10 O título do livro de Ames no original em inglês é *The deadlock of democracy in Brazil*. Krebiehl (1998) traça a genealogia desse conceito e seus similares como *gridlock*. Este último teria se originado em 1980 para descrever o pior cenário do trânsito em Nova York, quando as linhas ficavam presas em todas as direções. Burns (1963), no inicio da década de 1960, já demonstrava insatisfação com o funcionamento da democracia norte-americana pela dispersão de poder e partidos políticos frágeis, em livro intitulado *The deadlock of democracy*. Para a história intelectual deste argumento, cf. Sundquist (1992).
- 11 A tipologia de Lijphart tem sido objeto de muitas críticas que não podem ser revistas no espaço restrito deste artigo. Ver a esse respeito, Gerring, Thacker e

Moreno (no prelo). McGann e Latner (2006) argumentam que muitos dos países classificados como consensuais (Holanda, Suécia etc.), na realidade, estão entre os países onde há as formas mais puras de utilização de regra da maioria, não tendo praticamente nenhum dos *checks and balances* constitucionais. Eles também defendem a idéia de que governos com muitos pontos de voto – como os de coalizão – levam à flexibilidade nas políticas e não ao imobilismo.

- 12 Para o conceito de identificabilidade (*identifiability*), ver Shugart (2001) e Powell (2000).
- 13 Para uma discussão detalhada a esse respeito, ver McDonald e Budge (2005).
- 14 Este conceito, no entanto, deve ser qualificado, pois é vulnerável a pelo menos uma crítica significativa. Essa congruência só faz efetivamente sentido se a agenda política for unidimensional. Se a agenda for multidimensional, sabemos desde Arrow, que não existe nenhum mecanismo de agregação de preferências que resulte em uma escolha social ótima. Como utilizado por Powell e Vanberg, o conceito refere-se ao *continuum* esquerda-direita, e apenas se sustenta enquanto este último fizer sentido. Há, no entanto, uma dimensão importante que é capturada e que se refere à legitimidade das decisões.
- 15 Refiro-me a equilíbrio no sentido em que esse termo é utilizado em microeconomia ou na teoria dos jogos – equilíbrio pode ser inefficiente ou subótimo.
- 16 Isso, na realidade, só deverá ocorrer se existir alternativas viáveis, o que no mundo real nem sempre acontece.
- 17 A literatura empírica sobre esse tema fornece vários achados não consensuais. Em relação aos efeitos da magnitude do distrito, alguns analistas argumentam que quanto mais baixa ela for, menor será o potencial de responsabilização dos governantes, com a consequência de haver maior extração de rendas públicas por este último. Outros sustentam exatamente o contrário: quanto maior a magnitude, menor a extração de rendas (Persson, Roland e Tabellini, 2003, pp. 9-21). Argumenta-se que isto ocorre porque as barreiras à entrada de novos candidatos ou partidos são baixas, criando-se uma situação oligopolista ou monopolista no mercado político. Nesse modelo, partidos e candidatos variam essencialmente em duas dimensões: ideológica e relativa à honestidade intrínseca. Os cidadãos, em geral, preferem candidatos honestos, mas divergem quanto à ideologia. Incumbentes desonestos ainda podem permanecer no poder se

- os eleitores com que partilham as mesmas preferências ideológicas não puderem identificar um candidato honesto substituto. A probabilidade disso ocorrer em distritos de baixa magnitude é muito maior. Para o efeito de regras eleitorais sobre a corrupção e a responsabilização, ver Adserá, Boix e Page (2003). A variável central na capacidade de responsabilização neste último trabalho nada tem a ver, no entanto, com o desenho institucional, refere-se ao acesso à informação.
- 18 Para um índice comparativo de influência da oposição, ver Strom (1990).
- 19 O conceito de mandato não é aplicável neste caso. Agências independentes estão mais próximas a delegados, dos quais se espera que ajam no melhor interesse dos representados. Mandatos não fazem sentido em um contexto de informação assimétrica entre cidadãos ou políticos e reguladores (Majone, 1999; Levy e Spiller, 1996). O controle procedural é a única alternativa (McCubbins e Schwartz, 1984).

BIBLIOGRAFIA

- ACKERMAN, B. (2000), "The new separation of powers". *Harvard Law Review*, 113 (3): 634-727, jan.
- ADSERÁ, A.; BOIX, C. & PAGE, M. (2003), "Are you being served? Political accountability and quality of government". *Journal of Law, Economics and Organization*, 19 (2): 445-490.
- ALIVIZATOS, Nicos. (1995), "Judges as veto players", in H. Doring, *Parliaments and majority rules in Western Europe*, Nova York, St. Martins Press.
- AMERICAN POLITICAL Science Association Committee on Political Parties. (1950), "Toward a more responsible two party system". *American Political Science Review*, 44: 1-99, suplemento.
- AMES, B. (2002a), *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Harbor, The University of Michigan Press.
- _____. (2002b), "Party discipline in the Chamber of Deputies", in S Morgerstern e B. Nacif (eds.), *Legislative politics in Latin America*, Nova York/Londres, Cambridge University Press.
- ANDREWS, Josephine T. & MONTINOLA, Gabriella R. (2004), "Veto players and the rule of law in emerging democracies". *Comparative Political Studies*, 37 (1): 55-87.
- BURNS, James M. (1963), *The deadlock of democracy: four party politics in America*. Nova York, Prentice Hall.
- CAROL, R. & SHUGART, M. (2006), "Neo-madisonian theory and Latin American institutions". Working paper 03-06, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine.
- COX, G. W. & McCUBBINS, M. D. (2001), "The institutional determinants of economic policy outcomes", in S. Haggard e M. D. McCubbins (eds.), *Presidents, parliaments, and policy*, Nova York/Londres, Cambridge University Press.
- CRANENBURG, O. V. & Kopeck, P. (2004), "Political institutions in new democracies: (not so) hidden majoritarianism in post-apartheid South Africa". *Acta Politica*, 39 (3): 279-296.
- DAHL, R. (1956), *A preface to democratic theory*. Chicago, The University of Chicago Press.
- DIAMOND, L. & MORLINO, L. (2005), *Assessing the quality of democracy*. Philadelphia, The Johns Hopkins University Press.
- DORING, H. (ed.). (1995), *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Nova York, St. Martins Press.
- FIORINA, Morris. (2002), "Parties, participation and representation in America: old theories face new realities", in I. Katzenelson e H. Milner (eds.), *Political science: the state of the discipline*. Nova York, WWW Norton.
- GEDDES, B. (2003), "Comparative politics", in I. Katzenelson e H. Milner (eds.), *Political Science: the state of the discipline*. Centennial edition. Nova York, WWW Norton.
- GERRING, J.; THACKER, S. C. & MORENO, C. (no prelo), "A centripetal theory of democratic governance: a global inquiry". *American Political Science Review*.

- GOODIN, R. (1997), "On constitutional design". Australian National University (unpublished manuscript).
- GOODIN, R. (2003), "Democratic accountability: the distinctiveness of the third sector". *Archives Européennes de Sociologie*, 44 (3): 359-396.
- HIRSCHL, R. (2004), *Towards juristocracy: the origins and consequence of the new constitutionalism*. Cambridge, Harvard University Press.
- HAGGARD, S. & MCCUBBINS, M. D. (eds.). (2001), *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- HUMPHRYES, M. & BATES, R. (2005), "Political institutions and economic policies: lessons from Africa". *British Journal of Political Science*, 35: 403-428.
- KLINGEMAN, H-D.; HOFFERBERT, R. I. & BUDGE, I. (eds.). (1994), *Parties, policies and democracy*. Boulder, Westview.
- KREBIEHL, K. (1998), *Pivotal politics: a theory of US law making*. Chicago, The University of Chicago Press.
- LEVITSKY, Steven & MURILLO, M. V. (2005), *Argentine democracy: the politics of institutional weakness*. Philadelphia, Penn State University Press.
- LEVY, B. & SPILLER, P. T. (eds.). (1996), *Regulations, institutions and commitment*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- LIJPHART, A. (1984). *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven/Londres, Yale University Press.
- _____. (1999), *Pattern's of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven/Londres, Yale University Press.
- MADISON, J. (1982) [1788], *The federalist papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*. Nova York, Bantam Books.
- MAINWARING, S. (1997), "Multipartism, robust federalism and presidentialism", in S. Mainwaring e Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- MANIN, B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*. Paris, Calmann-Lévy.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A. & STOKES, S. (1999), "Introduction", in A. Przeworski, S. Stokes e B. Manin (eds.), *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- MAJONE, G. (1999), "The regulatory state and its legitimacy problems". *West European Politics*, 22 (1): 1-24.
- MCCUBBINS, M. D. & SCHWARTZ, T. (1984), "Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarm". *American Journal of Political Science*, 28 (2): 165-179.
- MCDONALD, M. & BUDGE, I. (2005), *Elections, parties, democracy: conferring the median mandate*. Oxford, Oxford University Press.
- McGANN, A. (2006), *The logic of democracy: reconciling equality, deliberation and miroity protection*. Ann Harbor, University of Michigan Press.
- McGANN, A. & LATNER, M. (2006), "Consensus without veto-players: testing theories of consensual democracies". Working paper 03-06, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine.
- MESQUITA, B. B.; SMITH, A.; Silverson, A. & MORROW, J. (2003), *The logic of political survival*. Cambridge, MIT Press.
- MORENO, E.; CRISP, B. & SHUGART, M. D. (2003), "The accountability deficit in Latin America", in S. Mainwaring e W. Christopher (eds.), *Democratic accountability in Latin America*. Oxford/Nova York, Oxford University Press.
- O'DONNELL, G.; CULLELL, J. V. & IAZZETTA, O. (2004), *The quality of democracy: theory and applications*. South Ben, University of Notre Dame Press.
- PERSSON, T.; ROLAND, G. & TABELLINI, G. (1997), "The separation of powers and political accountability". *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 1163-1202.

- _____. (2003), *The economic effects of constitutions*. Cambridge, The MIT Press.
- PITKIN, H. (1967), *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press.
- POWELL, G. B. (2000), *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven/Londres, Yale University Press.
- _____. (2005), "The chain of responsiveness", in L. Diamond e L. Morlino, *Assessing the quality of democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- POWELL, G. B. & VANBERG, G. (2000), "Election laws, disproportionality, and median correspondence: implications for two visions of democracy". *British Journal of Political Science*, 30 (3): 383-411.
- PRZEWORSKI, A. (2001), "Accountability social en America Latina y mas alla", in E. Peruzzotti e C. Smulovitz (eds.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americanas*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. & MANIN, B. (eds.). (1999), *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- RIKER, W. (1983), *Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. San Francisco, W.H. Freeman.
- ROLLER, E. (2005), *The performance of democracies: political institutions and public policy*. Oxford/Londres, Oxford University Press.
- SHUGART, M. S. (2001), "Extreme electoral systems and the appeal of mixed-member districts", in M. Shugart e M. P. Wattenberg (eds.), *Mixed member electoral systems*, Oxford/Nova York, Oxford, Oxford University Press.
- STEPAN, A. (1999), "Federalism and democracy: beyond the U.S. model". *Journal of Democracy*, 10 (4): 19-34.
- _____. (2001), "Toward a new comparative politics of federalism, (multi) nationalism, and democracy: beyond rikerian federalism", in _____, *Arguing comparative politics*, Oxford/Nova York, Oxford University Press.
- _____. (2004), "Institutional and partisan veto players in unitary and federal systems", in E. Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- STROM, K. (1990), *Minority government and majority rule*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- _____. (2000), "Parties at the core of government", in R. J. Dalton e M. P. Wattenberg (eds.), *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, Oxford/Nova York: Oxford University Press.
- _____. (2003), "Parliamentary democracy and delegation", in K. Strom, W. Miller e T. Bergman (eds.), *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford/Nova York, Oxford University Press.
- SUNDQUIST, James L. (1992), *Constitutional reform and effective government*. Washington, DC, The Brookings Institution (revised edition).
- TATE, N. & VALLINDER, T. (eds.). (1995), *The global expansion of judicial powers*. Nova York, University of New York Press.
- TSEBELIS, G. (2002), *Veto players: how political institutions work*. Nova York, Russel Sage Foundation/Princeton University Press.
- WEINGAST, B. (1995), "The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development". *Journal of Law Economics & Organization*, 11.

**O VIÉS MAJORITÁRIO NA
POLÍTICA COMPARADA:
RESPONSABILIZAÇÃO, DESENHO
INSTITUCIONAL E QUALIDADE
DEMOCRÁTICA**

Marcus André Melo

Palavras-chave: Responsabilização; Política comparada; Qualidade da democracia.

Este artigo examina as principais contribuições contemporâneas da literatura de política comparada e discute o viés majoritário existente nas contribuições recentes em torno da questão da qualidade da democracia. Esse viés manifesta-se de duas formas principais. Em primeiro lugar, pela redução da discussão da qualidade da democracia à questão da responsabilização (*accountability*) – conceito que está enraizado profundamente no ideal normativo majoritário. Em segundo lugar, pela assunção cada vez mais freqüente na área de política comparada de que a concentração de autoridade política é precondição para o exercício da responsabilização.

**THE MAJORITY BIAS
IN COMPARATIVE POLITICS:
ACCOUNTABILITY, INSTITUTIONAL
DESIGN AND DEMOCRATIC
QUALITY**

Marcus André Melo

Keywords: Accountability; Comparative politics; Quality of democracy.

The article reviews the main recent contributions to the literature of comparative politics and discusses its majoritarian bias. The latter manifests itself in two ways. First, in the discussion of the quality of democracy exclusively in terms of the issue of accountability – a concept that is deeply rooted in the majoritarian normative ideal. Second, in the assumption increasingly made that the concentration of political authority is a pre-condition for accountability.

**LE BIAIS MAJORITAIRE
EN POLITIQUE COMPARÉE:
RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE,
FORME INSTITUTIONNELLE ET
QUALITÉ DÉMOCRATIQUE**

Marcus André Melo

Mots-clés : Responsabilité financière ; Politique comparée ; Qualité de la démocratie.

Cet article analyse les principales contributions de la littérature contemporaine sur la politique comparée et aborde le biais majoritaire existant dans les contributions récentes à propos de la question de la qualité de la démocratie. Ce biais se manifeste de deux façons principales: tout d'abord, par la réduction de la discussion sur la qualité de la démocratie, qui se résume à la question de la responsabilité financière (*accountability*) – un concept profondément enraciné dans l'idéal normatif majoritaire; ensuite, par l'assumption, de plus en plus fréquente dans le domaine de la politique comparée, d'après laquelle la concentration d'autorité politique est une condition préalable à l'exercice de la responsabilité financière.