



Lua Nova

ISSN: 0102-6445

luanova@cedec.org.br

Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
Brasil

Manin, Bernard; Przeworski, Adam; Stokes, Susan C.

Eleições e representação

Lua Nova, núm. 67, 2006, pp. 105-138

Centro de Estudos de Cultura Contemporânea

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67306705>

- ▶ 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

ELEIÇÕES E REPRESENTAÇÃO*

Bernard Manin

Adam Przeworski

Susan C. Stokes

A alegação que conecta a democracia e a representação é que na democracia os governos são representativos porque são eleitos: se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla, e se os cidadãos desfrutam das liberdades políticas, então os governos agirão em favor do interesse da população. Em um primeiro ponto de vista – do mandato –, as eleições servem para selecionar boas políticas ou políticos que sustentam determinadas políticas. Os partidos ou os candidatos fazem propostas políticas durante a campanha e explicam como essas propostas poderiam afetar o bem-estar dos cidadãos, os quais elegem as propostas que querem que sejam implementadas e os políticos que se encarregarão de praticá-las; os governos, efetivamente, realizam-nas. Conseqüentemente, as eleições semelham uma assembleia direta e a plataforma vencedora se torna

* O artigo é o Capítulo I do livro de Adam Przeworski, Susan C. Stokes e Bernard Manin (eds).1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. Agradecemos a Adam Przeworski a acolhida favorável à iniciativa de traduzir e publicar este texto e a Cambridge University Press a cessão dos direitos para este número de *Lua Nova*. Tradução de Felipe Duch.

o “mandato” que os governos perseguem. Em um segundo ponto de vista – da prestação de contas –, as eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas. Por anteciparem o julgamento dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas, julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição.

Ambos os pontos de vista são problemáticos. Representação é um tema de discussão porque os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo. Mesmo se, uma vez no cargo, os políticos possam não querer fazer nada a não ser atuar a serviço do interesse público, para serem eleitos eles podem ter que, em primeiro lugar, satisfazer certos interesses. E uma vez eleitos, podem querer dedicar-se aos seus objetivos pessoais ou a alguns interesses públicos que diferem daqueles dos cidadãos. Se eles tiverem tais motivações, eles vão querer fazer outras coisas distintas de representar a população. E os eleitores não sabem tudo que precisariam saber, tanto para decidir prospectivamente o que os políticos deveriam fazer, quanto para julgar retrospectivamente se eles fizeram o que deveriam ter feito. Se os eleitores sabem que existem coisas que eles não sabem, eles não querem obrigar os políticos a realizar seus desejos. Por sua vez, se os cidadãos não tiverem informações suficientes para avaliar o governo em exercício, a ameaça de não ser reeleito é insuficiente para induzir os governantes a agirem de acordo com os interesses dos cidadãos.

Neste artigo nós analisamos se os eleitores podem reforçar a representação, utilizando os seus votos para escolher políticos e políticas públicas, para sancionar o governante em exercício, ou para fazer ambos simultaneamente. Depois, discutimos as características institucionais que talvez contribuam para induzir representação.

A concepção da representação por mandato

Nas campanhas eleitorais, os partidos propõem políticas e lançam candidatos. Se os eleitores acreditarem que os políticos não são todos iguais, podem tentar assegurar a representação, ao usar seus votos para escolher as melhores políticas ou políticos associados a determinadas políticas. As questões que precisamos analisar são (1) se as campanhas eleitorais são informativas, isto é, se os eleitores podem justificadamente esperar que os partidos façam o que eles propõem, e (2) se perseguir a realização da plataforma vencedora, o “mandato”, será sempre em favor do bem comum dos eleitores. Poderíamos dizer que “a representação por mandato” ocorre se a resposta de ambas as perguntas for positiva, isto é, se os partidos verdadeiramente informarem os eleitores sobre suas intenções e se a realização dessas intenções é o melhor para os eleitores sobre as circunstâncias dadas.

A concepção da representação por mandato é difundida: acadêmicos, jornalistas e cidadãos ordinários confiam nela como se fosse um axioma. Keeler (1993), por exemplo, explica as reformas políticas mais importantes introduzidas por Reagan, Thatcher, e Mitterrand como segue: seus respectivos países enfrentavam uma crise política, eleitores queriam mudanças e expressaram seus desejos nas urnas, e os respectivos governantes as implantaram em seus mandatos. Esse modelo parece explicar bem a formação da política em sociedades industriais avançadas (Klingeman, Hofferbert e Budge, 1994). Como um político francês expôs, “desde os romanos, existe uma antiga lei política que nós nunca devemos perder de vista: governos podem durar apenas pelo princípio pelo qual nasceram” (Séguin, 1997).

Um aparato conceitual rudimentar talvez ajude aclarar o que está envolvido. Nas eleições, partidos ou candidatos se apresentam para os eleitores, informam-nos sobre

suas intenções sobre políticas públicas¹. Especificamente, eles dizem aos eleitores quais políticas serão adotadas, com qual propósito, e com quais consequências. Uma vez eleitos, os candidatos vitoriosos escolhem as políticas, não necessariamente as mesmas que anunciaram. Tendo observado os resultados das políticas adotadas, os eleitores votam novamente. Para introduzir um exemplo, suponha que há duas plataformas políticas possíveis: políticas para a segurança econômica (S) e para eficiência (E)². Os partidos ou candidatos em competição prometem fazer S ou E, e, uma vez eleitos, buscam realizar S ou E.

Os políticos podem se preocupar tanto com as políticas quanto em serem eleitos e reeleitos. Os políticos têm preferências sobre políticas públicas se a recompensa de manter-se no cargo ou a probabilidade de se reeleger depende das políticas por eles adotadas. Pode-se pensar na recompensa de manter-se no cargo em três formas: os políticos podem ter políticas favoritas e derivar utilidade de executá-las, podem querer realizar seus interesses pessoais, ou podem obter satisfação da honra de estar no cargo. Os políticos têm algumas crenças sobre as promessas que mais provavelmente os fazem vencer, assim como sobre as políticas que os eleitores irão de fato apreciar tendo experimentado os seus resultados.

Assim, a questão sobre a representação por mandato é (1) se as políticas dos governantes serão as mesmas de suas plataformas eleitorais, e (2) se seguir esta plataforma será melhor para os eleitores. As condições sob as quais a representação por mandato ocorre são de tripla natureza: quando os interesses dos políticos e dos eleitores coincidem, quando os políticos estão motivados pelo desejo de

1. Os candidatos também exaltam suas virtudes. Este é um ponto que trataremos adiante.

2. A terminologia é de Elster (1994).

serem reeleitos e acreditam que os eleitores vão reelegê-los se eles realizarem políticas defendidas durante a campanha, e quando políticos estão preocupados com a credibilidade de suas futuras promessas. Vamos discutir essas situações na seqüência.

a) Os interesses dos políticos coincidem com os dos cidadãos³. Eleitores e governantes têm interesses idênticos, se os governantes quiserem por interesse próprio criar os estados de coisas mais desejados pelos eleitores. Se políticos e eleitores também têm as mesmas crenças sobre os efeitos dos resultados das políticas (“crenças técnicas” nos termos de Austen-Smith, 1990)⁴, então os candidatos são eleitos com base na plataforma de maior preferência dos eleitores e, como representantes, implementam essa plataforma, pois beneficiam seus próprios interesses.

Quase todas as discussões sobre representação, a começar com as *Considerações sobre um Governo Representativo* de John Stuart Mill (1991 [1861]), assumem que a eleição de representantes que, de alguma forma, espelham ou reproduzem a composição do eleitorado, produz representação. Nesse ponto de vista, a assembléia é representativa se for uma miniatura do eleitorado, uma amostra dele. A hipótese subjacente a essa convicção é que, se a assembléia é descritivamente representativa, então atuará para representar os interesses dos representados. Como consequência, as discussões sobre as instituições representativas centram-se quase

3. Obviamente, a questão que surge com tal formulação é: Quais eleitores? Nós assumimos neste texto que, qualquer que seja a dimensão do espaço temático, existe um equilíbrio da regra da maioria, portanto existe o “voto decisivo”. Sobre as complicações que surgem quando essa suposição não se cumpre, ver Ferejohn (1986, 1995).

4. Em sua forma pura, a teoria espacial do voto é logicamente incompleta: os eleitores só se preocupam com os resultados, mas elegem com base nas políticas. O que obviamente falta são “crenças técnicas”, como já definido anteriormente. Note que se os candidatos e eleitores tiverem interesses idênticos, mas crenças técnicas diferentes, eles terão diferentes preferências sobre as políticas.

exclusivamente sobre o sistema eleitoral (por exemplo, veja Rogowski, 1981). A contribuição seminal de Pitkin (1967), ainda hoje indevidamente ignorada, foi precisamente problematizar essa conexão: será que a proporção é a melhor forma de garantir a representação? Se cada representante defender opiniões e promover os interesses do seu reduto eleitoral, será promovido o interesse comum da coletividade⁵? E, o que acontece se os representantes se tornarem diferentes de seus eleitorados pelo simples fato de serem representantes? E se, uma vez eleitos, perceberem que os eleitores não têm interesses próprios?

b) Os políticos querem ser eleitos e reeleitos⁶. E esperam que os eleitores vão reelegê-los se eles perseguirem as propostas políticas apresentadas em suas campanhas eleitorais. Se os políticos que procuram vencer as eleições soubessem a preferência dos eleitores decisivos, eles apresentariam uma plataforma que coincidisse com essas preferências. Se eles esperam que as preferências dos eleitores não mudem, ou que, elas serão confirmadas pela observação dos resultados implementados durante o mandato (Harrington, 1993a), então os representantes seguem as políticas anunciadas procurando a reeleição. E se os eleitores souberem o que é bom para eles, o resultado é melhor para eles, de modo que a ameaça dos eleitores de punir desvios do mandato é plausível.

c) Os políticos estão interessados em fazer que suas promessas tenham credibilidade no futuro. Mesmo se os eleitores acreditarem que um desvio do mandato tenha sido benéfico, eles descontarão promessas futuras dos políticos

5. Uma dificuldade com esta visão, manifestada em Mill, é que enquanto a assembleia pode refletir os interesses proporcionalmente, muitas decisões vinculadas ao governo não permitem distribuições proporcionais.

6. Isto é verdadeiro, independente de se os políticos também tiverem outros interesses, desde que o maior valor seja a manutenção do cargo *per se*.

que adquiriram uma reputação de renegar suas promessas de campanha. Portanto, os eleitores podem ameaçar os representantes de votar contra eles se traírem suas promessas, independentemente dos resultados. Essa ameaça é implementada pelo partido rival no modelo de Alesina (1988), no qual os eleitores não têm comportamento estratégico. Por sua vez, são os eleitores que executam a ameaça no modelo de Bank (1990), no qual a credibilidade dessa ameaça é suposta em vez de derivada⁷. Conseqüentemente, no melhor dos casos, esta é uma estória incompleta. Retornaremos a esse assunto mais adiante.

Observe-se que a representação por mandato é uma situação em que as políticas adotadas pelos representantes seguem suas plataformas eleitorais e essas políticas são as melhores para os cidadãos sob as condições observadas pelos representantes. As três possibilidades distinguidas anteriormente levam à conclusão de que a representação por mandato ocorre quando as vontades dos políticos e dos eleitores coincidem, ou quando os políticos se preocupam apenas em vencer a eleição. Para vencer eles precisam prometer e implementar as propostas políticas que são melhores para o público. Mas, fora essa feliz coincidência, os políticos podem ter incentivos para se desviar das propostas de campanha, e isto em favor do que é melhor para o público, ou, seguir essas propostas mesmo com custos para o eleitorado.

Para clarear as debilidades do mecanismo de mandato, suponha-se que os políticos não possam ser reeleitos, nem

7. Bank justifica esta suposição referindo-se ao modelo de multiperíodo de Austen-Smith e Banks (1989), no qual a ameaça de punir desvios é certamente coerente. Mas, no modelo de Austen-Smith e Banks, os governantes nunca cumprem totalmente suas promessas: quando os eleitores têm pouca expectativa dos governantes, os partidos sempre prometem mais do que podem fazer, mesmo que façam primeiramente o melhor; entretanto, quando os eleitores esperam muito, as plataformas e as chances de reeleição são independentes do que os eleitores querem.

mesmo uma vez⁸. Os eleitores sabem que, uma vez eleito, o representante fará qualquer coisa que deseje. Sem a punição de votar novamente, os eleitores precisam adivinhar quais partidos ou candidatos concorrentes têm preferências de políticas que coincidem com as deles e quais são impene-tráveis à corrupção dominante no cargo. A menos que, no quadro de candidatos, existam tais políticos e que os eleitores adivinhem corretamente quem eles são, os candidatos vitoriosos não atuarão de maneira representativa. Se os políticos tiverem preferências por políticas distintas daque-las dos eleitores decisivos, eles irão se afastar das políticas anunciadas; se eles perseguirem benefícios próprios, tirarão proveito ou rendas do cargo.

Além disso, para serem eleitos, os políticos podem ter que fazer promessas a interesses específicos. Suponha-se, no espírito da Escola de Regulação de Chicago (Stigler, 1975; Peltzman, 1976; Becker, 1958 e 1983) que (1) os eleitores são ignorantes, racionais ou não, sobre o impacto das pro- postas políticas para seu bem-estar, e que (2) para se apre- sentarem aos eleitores, os políticos precisam utilizar recur- sos, incluindo – mas não apenas – dinheiro. Os políticos se preocupam apenas em ganhar eleições, mas, para vencer, necessitam arrecadar recursos. Devido ao fato de os elei- tores não se importarem com propostas políticas que têm apenas um impacto pequeno em seu bem-estar, os políticos podem vender aos grupos de interesse políticas que infli-

8. De fato, é suficiente ser conhecido e finito o número de eleições que o político pode concorrer. Suponhamos que o político não poderá concorrer depois de um determinado período no cargo. Então, durante a sua última eleição, os eleitores saberão que no próximo período no cargo, o político não terá nenhum incentivo para tentar a reeleição e os eleitores votarão contra ele. Logo, se o político não será reeleito na próxima eleição, ele não terá incentivos para se comportar bem durante o atual mandato..., e assim por diante. A menos que os políticos se preocu-pem com a aprovação dos eleitores quando exercerem o cargo pela última vez, os limites da duração do cargo privam os eleitores de criar incentivos para que os políticos os representem.

gem um custo pequeno para cada eleitor – mas com benefícios concentrados nesses grupos de interesse –, e gastar nas eleições os recursos arrecadados nessa troca. Posto que as políticas que arrecadam recursos de grupos específicos de interesse são custosas para os eleitores, os políticos escolhem políticas que os deixam indiferentes sobre a margem entre aumentar o próprio bem-estar dos eleitores e as despesas de campanha. Assim, o bem-estar dos eleitores não é maximizado.

O fato é que para existirem e se apresentarem aos eleitores, os partidos políticos precisam arrecadar fundos. Quando esses fundos vêm de interesses particulares, são trocas de favores. Presumidamente, se Philip Morris Co. Inc. contribuiu em 1996 com mais de US\$ 2,5 milhões para o Comitê Nacional Republicano (*New York Times*, 28 de janeiro de 1997, p. 3), deve ter esperado pelo menos US\$ 2,5 milhões em favores; de outra forma, seus dirigentes poderiam ter sido despedidos pelos acionistas. Os intercâmbios de contribuições políticas por favores de políticas geram distorções através de seus efeitos na distribuição de recursos. O custo social de tais distorções é provavelmente muito maior do que aquele do roubo aberto, que causa distorções apenas através de seus efeitos sobre os impostos.

Porém, as situações em que ou o político se desvia de suas promessas em prol do interesse dos eleitores, ou mantém-nas contra o interesse de uma maioria, são possíveis mesmo se os representantes enfrentam eleições repetidas e mesmo se as campanhas eleitorais forem baratas (ou sustentadas com financiamento público).

a) As condições podem mudar de tal forma que a implantação do mandato não mais é o melhor para os eleitores. Suponha-se que um governo que esteja iniciando o mandato, ao vencer as eleições com uma campanha sobre uma proposta política “S”, imediatamente após assumir o cargo, aprende algo que nem ele e nem os eleitores sabiam

na época de eleição: o governo anterior, competindo para a reeleição, escondeu a triste situação do tesouro, e os ganhadores da eleição descobrem, ao assumirem o cargo, que os cofres estão vazios. Digamos que “S” é a melhor política quando as condições são boas, enquanto “E” é melhor quando as condições são ruins. Então, o governo se depara com a opção de se desviar do mandato para o bem dos eleitores ou aderir às propostas apesar de as circunstâncias terem mudado. Por sua vez, os eleitores, que teriam concordado em mudar a política, se tivessem observado o que o governante observou, precisam decidir se acreditam na mensagem do governo – que parecerá auto-interessada – sem ter acesso direto à informação. E podem se equivocar em uma outra direção. Portanto, os representantes se desviarião uma parte do tempo e os eleitores punirão alguns desses desvios – bons ou ruins.

Perceba-se que mesmo as mudanças de condições que são endógenas à política do governo, mas que não foram previstas pelos políticos antes de chegar ao cargo, podem ser razões para mudar o rumo político em prol do bem-estar dos cidadãos; a mudança, em 1983, do governo socialista francês pode ilustrar esse ponto.

b) Para ser eleito, um candidato deve oferecer a plataforma preferida pelo eleitor decisivo. Suponha-se que um candidato acredita que o eleitor decisivo tem crenças incorretas sobre os resultados de certas políticas. Esse candidato enfrenta a escolha de apresentar a plataforma que ele acredita ser a melhor para os eleitores e sofrer uma derrota (entretanto, espera vencer a próxima disputa, se o competidor implementar políticas menos efetivas), ou propor o que os eleitores querem e ter pelo menos 50 por cento de chances de vencer (se o outro adversário apresentar a mesma plataforma). Se o representante acredita que a política menos popular é suficientemente mais efetiva do que a preferida pelos eleitores, ele ou ela antecipa que, tendo observado esses efeitos, os eleitores vão ser persuadidos de que

a política correta foi a escolhida e votarão para reelegê-lo. Assim, esse político poderá continuar uma política que é de fato melhor para os cidadãos.

É necessário distinguir outras duas situações. Na primeira (Harrington, 1993a, seção 4), os dois candidatos têm as mesmas crenças sobre as preferências do eleitor decisivo, mas diferentes crenças sobre a efetividade das políticas, o que significa que um deles acha o eleitor decisivo errado. Então, eles oferecem a mesma plataforma em suas campanhas eleitorais, mas, uma vez eleitos, podem seguir diferentes políticas. Se o vencedor é o candidato que acredita que a política preferida pelo eleitor decisivo é significantemente inferior a uma alternativa, o representante adota a política preferida por ele, acreditando que os eleitores se convencerão de sua superioridade, uma vez que os resultados sejam concretizados. Em tais situações, nós observaremos candidatos que apresentam a mesma plataforma e, depois, desviam-se de seu mandato.

Na segunda situação, os dois candidatos têm as mesmas crenças sobre a efetividade das propostas políticas, mas diferem em suas crenças quanto à preferência do eleitor decisivo. Se eleitos, eles buscarão realizar as mesmas políticas, mas para serem eleitos vão apresentar diferentes plataformas. Se o vencedor é o candidato que acredita que os eleitores estavam errados, uma vez eleito como representante altera a política. Em tais situações, nós observaremos que os candidatos oferecem diferentes plataformas e depois seguem a mesma política independentemente de quem foi eleito.

Repare-se que, em ambas as situações, os candidatos têm a possibilidade de se desviar de suas plataformas quando eleitos, mas eles o fazem acreditando que estão agindo pelo bem do eleitorado.

c) Suponha-se que tudo se mantém conforme acabamos de descrever, mas que o representante não acredita que os

eleitores se convencerão da efetividade da melhor política; ora porque os eleitores estão certos de quais políticas são melhores para eles, ora porque a escolha de políticas não faz grande diferença. Como Harrington (1993a) demonstra, se os eleitores inicialmente acreditam que uma política é melhor do que outra, será mais difícil que se convençam ex post da superioridade da alternativa⁹. Temendo que, se propuser uma plataforma e seguir outra, ele não será reeleito, o representante oferece a proposta inferior, preferida pelos eleitores, e a implementa, contra o que ele considerava ser melhor para os interesses dos cidadãos. O mandato será implementado, mas os políticos não atuarão de forma representativa.

Em resumo, sob certas condições, os representantes podem ora executar políticas que melhoraram o bem-estar dos eleitores por meio de desvios do mandato, ora ser obedientes ao mandato, mesmo se acreditarem que sua implementação não será melhor para os eleitores. Se a implementação do mandato não é o melhor que o governante pode fazer, então é difícil acreditar na ameaça de punição para quem se desvia do mandato. Os eleitores podem não gostar de governantes que traem suas promessas, mas não punirão os políticos que beneficiam os eleitores mediante desvios do mandato.

Essa impunidade é atenuada por considerações de reputação (Downs, 1957; Ferejohn, 1995). Os políticos talvez se preocupem com o comprometimento a promessas como um investimento em suas credibilidades. Certamen-

9. A intuição é a seguinte. Supondo que inicialmente os eleitores crêem que a política S é a melhor para eles do que a E por certa quantidade e. Se eles observarem que um resultado de implementação E é melhor do que S por uma certa quantidade e, sua crença posterior será que E produz resultados num nível entre suas expectativas iniciais a suas observações, que continuará estando abaixo de S. Para ser persuadido que E é melhor do que S, o resultado de E terá que ser melhor do que o anterior de S por uma quantidade maior que e.

te, é sabido que o governo polaco “foi forçado a recordar-se das promessas de 1993 e a fazer algumas concessões aos eleitores, sob a pena de perder sua credibilidade” (Krauze, 1994). Se os representantes anteciparem que os eleitores não observarão apenas suas políticas passadas, mas também prestarão atenção nas novas promessas, isto é, se seu desempenho passado no cargo não é completamente informativo, eles precisam se preocupar em que se acredite neles, o que, por sua vez, modera suas tentações de se desviar de antigas promessas. Um político que executa uma manobra terá que descansar somente em seu desempenho passado quando for buscar a reeleição, enquanto que um político que se mantém fiel a suas promessas terá maiores possibilidades de o eleitor acreditar nele. Por sua vez, os eleitores poderiam punir os políticos que renegam suas promessas como um investimento em informação. Depois de tudo, os eleitores querem que suas escolhas tenham consequências; portanto, eles desejam ser viável prever o comportamento dos políticos com base em suas plataformas políticas, retóricas e identidades. Os políticos podem argumentar que circunstâncias imprevisíveis são razões para eles se desviarem do mandato, mas têm que dar alguma explicação para fazê-lo. Isto evidência *prima facie* que eles pensam que se espera que sigam o mandato.

Enquanto esses mecanismos de reputação podem encorajar os representantes a obedecerem às promessas eleitorais, uma característica surpreendente das instituições democráticas, destacada por Manin (1997), é que em nenhum sistema democrático os políticos são legalmente obrigados a manter suas plataformas. Em nenhuma democracia existente os representantes são obrigados a seguir instruções. As ações judiciais dos cidadãos contra os governantes que traem promessas específicas de campanha têm sido rejeitadas pelos tribunais em vários países, mais recentemente na Polônia. Nenhuma constituição democrática em âmbi-

to nacional permite a revogação, e, exceto na Câmara de Representantes dos Estados Unidos, os períodos eleitorais tendem a ser longos – em média, 3,7 anos para legisladores e 3,9 anos para presidentes (Cheibud e Przeworski, 1999). Enquanto disposições para *impeachment* e procedimentos para retirar a confiança dos representantes são comuns, eles nunca são voltados a punir a traição de promessas¹⁰. Referendos nacionais com efeitos vinculantes e fundamentados em iniciativas populares apenas existem na Suíça, e, sob formas mais restritas, na Itália e na Argentina. Nesse sentido, uma vez que os cidadãos elegem os representantes, não há dispositivos institucionais que os forcem a cumprir suas promessas. Os eleitores podem sancionar desvios dos mandatos apenas depois de experimentarem seus efeitos.

Por que, então, não há mecanismos institucionais para forçar os políticos empossados a serem fiéis a suas plataformas? Historicamente, o principal argumento era que deveria se permitir aos legisladores deliberar. As pessoas querem que seus representantes aprendam um com o outro. Além disso, quando as pessoas estão inseguras sobre seus julgamentos, podem querer que os representantes consultem peritos.

Outro argumento histórico era que os eleitores podem desconfiar de seus próprios julgamentos. As pessoas podem não apenas estar com medo de suas próprias paixões, mas se são racionalmente ignorantes, devem reconhecer que não sabem. Presumivelmente, as eleições estabelecem um calendário para um acerto de contas; portanto, os cidadãos podem querer dar aos governantes alguma liberdade para

10. Ocasionalmente, um desvio do mandato provoca parte de um ímpeto para o *impeachment*, mesmo quando o desvio não é uma justificativa formal. Dois recentes presidentes que abandonaram suas promessas de campanhas, na Venezuela e no Equador, sofreram um *impeachment*, mesmo sem tempo para que os resultados se concretizassem.

governar e avaliar as ações dos líderes nas épocas de eleições. O'Flaherty (1990) argumenta que essa é a razão para eleger políticos por um tempo determinado; dessa maneira, os cidadãos podem se proteger contra preferências inconsistentes no tempo e, no entanto, exercer o controle *a posteriori* (*ex post*).

Finalmente, as instituições devem permitir lidar com mudanças de condições. Nenhuma plataforma eleitoral pode especificar *a priori* o que o governo deveria fazer em cada estado contingente de coisas; os governos precisam ter alguma flexibilidade para enfrentar mudanças circunstanciais. Se os cidadãos esperam que as condições devem mudar e os governos são representativos, não vão amarrar os governos a suas instruções¹¹.

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

119

A concepção de representação por prestação de contas

Mesmo se os cidadãos são incapazes de controlar os governos obrigando-os a seguirem mandatos, os cidadãos quiçá consigam fazê-lo, se puderem induzir os representantes a antecipar que eles terão que prestar contas por suas ações anteriores. Os governantes são controláveis mediante pres-

11. Minford (1995: 105) observa no contexto da política monetária que “se os eleitores têm pouca informação, devem preferir deixar o governo ter completa discrição, independentemente da falta de credibilidade, no lugar de tê-lo em suas mãos”.

tação de contas, caso os eleitores possam discernir se os governantes estão agindo em prol de seus interesses e caso possam sancioná-los apropriadamente, de tal forma que aqueles representantes que agirem em benefício do interesse dos cidadãos vencerão a reeleição e aqueles que não o fizerem, perderão. Representação por prestação de contas ocorre quando (i) os eleitores votam para reterem os representantes somente quando eles agem em favor do interesse dos primeiros, e (ii) o representante escolhe políticas necessárias para ser reeleito.

Para entender porque surge o problema da prestação de contas, devemos considerar novamente os objetivos dos políticos. Eles podem não querer fazer nada que os cidadãos bem informados não teriam gostado que fizessem; talvez tenham espírito público para se dedicarem totalmente a promover o interesse comum. Eles também podem querer, todavia, algumas coisas diferentes e com custos para os cidadãos, ora apenas algumas metas que os cidadãos não compartilham, ora a reeleição ou ganhos particulares. Os políticos podem querer promover suas próprias idéias, mesmo se forem distintas da vontade dos cidadãos¹². Alguns podem se importar mais em crescer na carreira contra outros políticos, dentro do governo ou do mesmo partido. Outros podem buscar destaque (Niskanen, 1971). Há aqueles que podem querer enriquecer-se às custas dos cidadãos, seja enquanto estão no cargo ou após deixá-los. Enfim, alguns podem estar mais preocupados em obter o reconhecimento dos estrangeiros. Em todos esses casos, os políticos vão querer alguma coisa cuja busca é danosa para os cidadãos. Por falta de um termo melhor e para manter uma terminologia regular, nós vamos nos referir a essas coisas como rendas.

12. Suponha-se que em um país pobre, as pessoas querem consumir imediatamente enquanto os políticos benevolentes querem desenvolver o país incrementando os investimentos.

Para introduzir outro termo comum na literatura, há diferentes caminhos em que os políticos podem se “esquivar da suas responsabilidades” (*shirk*), isto é, fazer coisas que os cidadãos não queriam que eles fizessem. Eles se esquivam se passarem o tempo conspirando contra seus rivais, se agirem para incrementar sua própria riqueza, se estenderem favores clientelistas para seus familiares e amigos; entretanto, o meio mais importante em que eles podem agir contra os interesses de seus eleitores é escolher políticas que beneficiam seus interesses particulares ou os interesses de algum grupo específico, ao qual devem favores.

Os cidadãos enfrentam o problema de estabelecer uma troca com os políticos – entre extraír rendas e perder o cargo ou não extraír rendas e manter-se no cargo – que poderia induzi-los a manter comportamentos rentistas baixos, entendendo que manter rendas baixas significaria fazer o que os eleitores querem. A visão padrão de como funciona o mecanismo de prestação de contas baseia-se no “voto retrospectivo”. Nesse enfoque, os cidadãos estabelecem algum parâmetro de desempenho para avaliar os governantes: “meu salário deve subir pelo menos quatro por cento durante o período”, “as ruas precisam ser seguras”, ou até mesmo “a seleção nacional precisa classificar-se para a Copa do Mundo”. Os cidadãos votam contra os representantes a menos que satisfaçam esses critérios. Por sua vez, o governo, esperando ser reeleito e antecipando a regra de decisão dos eleitores, fará o que for possível para satisfazer tais critérios.

Imagine que as condições sob as quais o governante toma decisões podem ser “boas” ou “ruins”. Os políticos decidem implementar a política S, que é melhor para os cidadãos quando as condições são boas, ou a política E, que é melhor quando as condições são ruins. Suponha-se que a renda obtida pelos representantes quando fazem tudo o que podem para o público consiste apenas em seus salários e os benefícios legalmente autorizados, e suponha que

os representantes querem ser reeleitos. Suponha-se ainda que o eleitorado sabe tudo o que precisa saber e que ele, para introduzir os representantes a atuar tão bem quanto possível em determinadas circunstâncias, estabelece parâmetros de desempenho para condições boas ou más. Nesse caso, o governo atuará de maneira representativa e os cidadãos obterão o melhor possível em ambas as condições. Por outras palavras, a prestação de contas induz à representação (Key, 1966). Como Fiorina (1981: 11) se expressou: “Dados certos atores políticos que desejam fervorosamente preservar suas posições e que, cuidadosamente, antecipam a reação do público em exercício do cargo como meio para alcançar um fim, um eleitorado que vota retrospectivamente colocará em vigor a prestação de contas, mesmo que seja no sentido *ex post* e não *ex ante*”.

Porém, suponha-se que os eleitores não sabem quais são as condições. Os políticos conhecem essas condições, mas, para os eleitores, pode ser inviável observá-las ou talvez possam monitorá-las apenas com um certo custo. Tais condições podem incluir a postura de negociação de governos estrangeiros ou de instituições financeiras internacionais (algo que os cidadãos não podem observar); ou o nível de demanda da exportação dos maiores compradores do país (algo que os eleitores conseguem observar apenas se se tornarem economistas). Então, os eleitores estão em um dilema: se eles estabelecem um parâmetro elevado e as condições forem ruins, o representante não será reeleito, faça o que ele fizer, e ele irá buscar rendas excessivas. Por sua vez, se os eleitores estabelecem um parâmetro baixo, o representante terá condições de procurar rendas excessivas quando as condições forem boas e, nesse caso, será reeleito dando menos aos eleitores do que poderia ter dado. Seja qual for a decisão dos eleitores, os políticos algumas vezes vão escapar de seu controle.

Um aspecto da informação incompleta merece atenção particular. Note que os eleitores que atuavam nas páginas

prévias foram míopes: estavam preocupados apenas em mudanças para o seu bem-estar durante o presente. Mas se os eleitores forem completamente racionais, também deveriam preocupar-se no valor presente do seu futuro bem-estar, o legado que o representante deixa para o futuro. Se a economia cresce porque o governo corta todas as árvores do país, o eleitor viverá de champagne durante o período, mas não haverá árvores para cortar. Por sua vez, se a economia decresce porque passa por reformas estruturais, os eleitores sofrerão privações econômicas, mas poderiam ter sido melhoradas as oportunidades de suas vidas no futuro. Tudo o que os eleitores observam, todavia, é a mudança do seu bem-estar durante o período, e têm que fazer, nesta base, inferências sobre o futuro. Digamos que os eleitores do governo em exercício observam seu bem-estar atual decair: deveriam eles concluir que o governante está investindo no futuro ou perseguindo quimeras (neoliberais) por sua conta, ou simplesmente roubando? Conforme Stokes (1996a) demonstra, os eleitores podem adotar uma das três seguintes posturas:

- a) Eles podem extrapolar a experiência atual para o futuro. Esta é a postura “normal”, ao menos é o que os modelos do voto retrospectivo normalmente assumem.
- b) Eles podem assumir uma postura “intertemporal” (Przeworski, 1996), e esperando que as piores coisas já passaram, prevêem o melhor para o futuro.
- c) Eles podem assumir uma postura de “exoneração”, atribuindo o declínio de seu bem-estar às más condições, mais do que a qualquer coisa que o governo tenha feito.

É difícil falar o que é racional para as pessoas sob essas circunstâncias. Alguns trabalhos empíricos sobre as reformas neoliberais nas novas democracias (Przeworski, 1996; Stokes, 1996b) sugerem que as pessoas estão dispostas a exonerar os governos pela inflação e por tratar os aumentos salariais intertemporralmente, como previsão da infla-

ção, mas que são avessos ao risco quanto ao desemprego e tornam-se contra os governos que o geram. Contudo, há outros estudos que concluem que as pessoas são sensíveis à inflação e relativamente indiferentes ao desemprego (Rose, 1997; Weyland, 1996). Em qualquer caso, há pouco em que as pessoas possam basear seus julgamentos.

Os modelos eleitorais de prestação de contas normalmente assumem que, enquanto os eleitores não conhecem aquilo que precisariam saber para avaliar os governos, os representantes sabem o que precisam fazer para serem reeleitos. O artifício implícito no qual esse modelo se baseia é que os eleitores oferecem um contrato ao governo: "se você nos der pelo menos isso, nós votaremos em você; caso contrário, não". Porém, os eleitores não oferecem tais contratos. Perceba que nós poderíamos depositar não apenas cédulas numa urna, mas também uma lista com nossas condições para reeleger o representante. Contudo, nós não fazemos isso, e não o fazemos porque queremos que os governantes façam tudo o que puderem por nós, mais do que simplesmente satisfazer nossas demandas mínimas. De fato, Manin (1997) mostra que os eleitores podem decidir reeleger o representante sobre qualquer base que desejem levar em consideração, incluindo a classificação para a Copa do Mundo, e podem mudar de idéia entre o inicio e o final do período de governo. Pelo menos nesse sentido, os eleitores são soberanos.

Assim, surge uma questão sobre como o representante agirá se a informação é assimétrica em ambos os sentidos: os eleitores não estão seguros acerca das condições sob as quais se faz a política, e os representantes estão incertos sobre o que poderia satisfazer os eleitores. Pode ser mostrado (Cheibub e Przeworski, 1999) que, quando os governantes verdadeiramente se preocupam em ser reeleitos, eles representarão buscando políticas apropriadas para as condições observadas, de tal forma que, para os eleitores, será melhor

manter suas expectativas em segredo. Quando, entretanto, os representantes estão menos preocupados em se reeleger e, por sua vez, os eleitores esperam que as condições sejam boas, o melhor que os eleitores podem fazer é formular demandas pontuais e fazer que os políticos tomem conhecimento delas. Finalmente, quando os representantes dão ainda menos valor para a reeleição e os eleitores esperam que as condições sejam más, não há nada que os eleitores possam fazer para evitar que os governantes extraiam rendas excessivas se as condições forem boas. Portanto, os eleitores estarão melhor se puderem, estrategicamente, revelar ou não suas demandas; mas, para fazê-lo, ainda precisam saber quanto importa para o representante ser reeleito e qual a probabilidade de as condições serem boas.

Em suma, a prestação de contas não é suficiente para induzir a representação quando os eleitores têm informações incompletas.

125

O uso do voto para dois propósitos

Em um modelo puro de prestação de contas, os eleitores utilizam o voto apenas com um propósito: sancionar o representante, e toda informação disponível para os eleitores é revelada pelo desempenho do governante. Em um modelo de mandato puro, eleitores compararam as promessas feitas pelos candidatos sobre o futuro e usam o voto somente para escolher o melhor candidato. No modelo de Downs (1957; também Fiorina, 1981), os eleitores usam as informações sobre o desempenho anterior do representante e, se disponível, dos concorrentes, mas isso é também um modelo de mandato no sentido de que os eleitores usam as informações sobre o passado apenas para escolher um governo melhor para o futuro. De fato, Sniderman, Glaser e Griffin (1990) afirmam que a votação retrospectiva pura seria irracional: as pessoas racionais olham para frente. Contudo, isso não é correto: se os eleitores puderem empregar

com verossimilhança seu voto para penalizar o representante, ameaçar com a utilização dessa ferramenta é uma forma perfeitamente racional de induzir os governos a agirem bem no futuro.

Por tudo o que sabemos, os eleitores não avaliam se devem usar o único instrumento que eles têm, o voto, para escolher um melhor governo ou para estruturar incentivos dirigidos ao governo em exercício. Fearon (1999) oferece evidências persuasivas de que os eleitores querem escolher os melhores políticos e as melhores políticas. Não obstante, votar “para mantê-los honestos” também parece estar enraizado no repertório da cultura democrática. Remanesce o fato de os eleitores terem apenas um instrumento para alcançar dois objetivos: escolher as melhores políticas e os melhores políticos, e induzir os últimos a comportar-se bem enquanto estiverem no cargo. A questão então é: o que acontece quando os eleitores tentam usar o voto para ambos os propósitos?

Suponha-se que, acreditando que os políticos não são todos iguais, os eleitores se inclinem pela possibilidade de eleger os melhores governantes. Os eleitores podem crer que um concorrente é mais competente, tendo melhor compreensão da relação entre políticas e resultados, ou que é mais honesto, estando disposto a aceitar rendas mais baixas em troca de preservar o cargo público. Uma eleição ocorre, um representante toma posse; ambos, representante e eleitorado, observam as condições objetivas. Os eleitores estabelecem suas regras ou parâmetros de votação; os representantes escolhem rendas, e os eleitores votam novamente. Tendo observado o que aconteceu durante a gestão em exercício, os eleitores votam em um concorrente com a probabilidade de que seria melhor do que o antigo governante (no sentido de que ele poderia gerar um bem-estar mais alto sob as mesmas condições). Antecipando que os eleitores votarão por um concorrente com alguma proba-

bilidade positiva, o representante optará por um nível mais alto de rentabilidade. Portanto, as rendas necessárias para induzir o representante a buscar a reeleição, quando os eleitores usam o voto como um mecanismo de seleção, são mais altas do que quando os eleitores só estão preocupados com os incentivos para o governante em exercício. Nesse sentido, usar o voto para escolher o melhor governo prospectivamente é custoso para os eleitores em termos do seu controle sobre o representante em exercício (veja Fearon, 1999).

Nota-se imediatamente que pode surgir o seguinte pesadelo (Ferejohn, 1986; Banks e Sundaram, 1993): se os eleitores sempre acharem que o concorrente é melhor, logo os representantes não poderão jamais ser reeleitos e sempre escolherão extraír rendas altas. Por sua vez, se os representantes extraírem rendas altas, os eleitores nunca votarão neles. O representante sabe que os eleitores sempre se inclinarão pelas promessas do adversário e sempre extraírá rendas máximas. Isso significa que se os eleitores acreditarem que todos os políticos são iguais, estarão seguros de que os concorrentes são melhores. Nessa situação, o controle dos eleitores se rompe totalmente¹³.

Porém, mesmo se os eleitores podem ser crédulos, não são assim ingênuos. O desempenho do governante é informativo. Como descobriu Bartels (1988), o desempenho anterior do presidente, pelo menos nos Estados Unidos, é um bom preditor de seu desempenho futuro (e não daquele do concorrente). Assim, os eleitores que usam seu voto prospectivamente têm boas razões para basear-se na informação retrospectiva. Harrington (1993b) demonstra que

13. Isso pode parecer exagerado. Mas vários países, notadamente Equador e Polônia, experimentaram uma série de eleições, nas quais um candidato prometeu seguir uma política de expansão e os eleitores acreditaram, e, eleito, mudou para uma política de contração, só para ser derrotado por um candidato que prometeu uma política de expansão etc.

quanto mais incerteza têm os eleitores sobre os resultados de políticas públicas, mais deveriam basear-se em informações sobre o desempenho anterior. Eles podem observar o desempenho anterior do representante e decidir qual é a probabilidade do adversário ser melhor. Não obstante, na medida em que os eleitores usem o voto para eleger o melhor governo, devem diminuir o poder dos incentivos para os representantes em exercício.

Madison (*O Federalista*, n.º 57) pensou que “o objetivo de toda a constituição política é, ou deveria ser, primeiro, obter, para governar, homens que possuam uma alta sabedoria para discernir e a maior virtude para perseguir o bem comum da sociedade; posteriormente, tomar precauções as mais efetivas para mantê-los virtuosos enquanto continuarem a ser fiduciários públicos”. Utilizar o voto para ambos os propósitos – obter os melhores governantes e mantê-los virtuosos – não é irracional: enquanto os eleitores perdem algo do controle sobre o representante; em troca, eles elegem um melhor governo. No entanto, o sistema designado por Madison e seus colegas torna possível empenhar-se apenas por um desses propósitos, às custas do outro.

Instituições, eleições e representação

As democracias não são todas iguais, e é possível que alguns sistemas democráticos promovam mais a representação do que outros. Embora nós tenhamos pouco conhecimento sistemático sobre os efeitos de arranjos institucionais particulares no controle dos eleitores sobre os políticos, alguns fatores institucionais merecem atenção.

a) Os eleitores devem ser capazes de imputar claramente a responsabilidade pelo desempenho do governo. Sua habilidade para fazê-lo é limitada quando o governo é uma coalizão. Também é limitada quando a Presidência e o Congresso são controlados por partidos diferentes. É necessária uma teoria elaborada do governo para descobrir quem

é responsável pelo quê nessas circunstâncias (todavia, ver Anderson, 1995).

Hamilton argumentou, em *O Federalista* n.º 70, que a prestação de contas é obscurecida sob um executivo plural, isto é, um executivo de gabinete: “Mas uma das objeções de maior peso à pluralidade no executivo [...] é que tende a ocultar falhas e a destruir a responsabilidade [...] As circunstâncias que podem ter conduzido a qualquer fracasso ou infortúnio nacional são às vezes tão complicadas que há um número de atores com diferentes graus e tipos de agência. Embora possamos ver claramente sobre o todo que houve erros na administração, é praticamente impossível pronunciar quem deve, de fato, pagar esses eventuais erros malignos”. Porém, uma ambigüidade similar aparece em sistemas presidenciais. Bagehot (1992: 67) expressou esse ponto de vista energicamente: “Dois homens inteligentes nunca estão propriamente de acordo sobre um orçamento [...] Eles estão seguros na discussão e o resultado certamente não satisfará a nenhum dos dois. E quando os impostos não geram rendimentos como se esperava, quem é responsável? Muito provavelmente, o secretário do tesouro não poderia convencer o presidente do comitê, assim como provavelmente o presidente não poderia convencer seu comitê e o comitê não poderia convencer a assembléia. Quem, então, podemos punir – quem você pode deixar de lado – quando os impostos não se equilibram?”

As descobertas empíricas sobre a transparência da responsabilidade – a maior parte delas devidas a Powell e seus colaboradores – são confusas. Instituições que induzem maioria aumentam a distância entre a posição ideal do eleitor médio e do governo (Huber e Powell, 1996), mas aumentam o que Powell (1990) afere como a “transparência da responsabilidade”, o que, por sua vez, faz com que a votação dos representantes em exercício seja mais sensível ao desempenho econômico (Powell e Whitten, 1993).

Assim, parece que as instituições majoritárias geram governos que são mais distantes dos eleitores no espaço das políticas, mas com maior prestação de contas. A relação entre as preferências dos cidadãos e as políticas reais – não estudada por Powell – é consequentemente indeterminada.

b) Os eleitores devem poder votar para retirar do cargo os partidos responsáveis por um desempenho ruim, e os partidos por eles eleitos devem poder tomar posse do governo. Essas poderiam parecer características universais da democracia, mas sob alguns sistemas eleitorais são quase impossíveis: testemunhe a contínua permanência dos Democratas Cristãos na Itália ou do PLD no Japão, ou a fraca conexão entre os resultados da votação e os resultados eleitorais na Bolívia. Como Pasquino (1994: 25) colocou no que diz respeito à Itália: “os partidos governantes parecem expropriar os eleitores da influência política, ao fazer e desfazer governos de todos os níveis com muito pouco respeito pelo resultado eleitoral”.

c) Os políticos devem ter incentivos para desejarem ser reeleitos. Essa condição torna-se problemática quando há limitações para a reeleição, algo habitual nos sistemas presidenciais (Cheibub e Przeworski, 1999), e quando os partidos políticos não são organizados burocraticamente de forma permanente, de modo que ofereça aos militantes perspectivas de carreira (Zielinski, 1997). Paldam (1991) observou que, quando o sistema partidário é estável, os coeficientes da função que relaciona probabilidade de reeleição com resultados econômicos são maiores e suas estimativas mais precisas.

d) A oposição deve monitorar o desempenho do governo e informar os cidadãos. Certamente, qualquer entendimento razoável de representação precisa incluir a oposição. Os cidadãos têm dois agentes, não apenas um: os representantes que governam e a oposição que quer tornar-se governo. A oposição é um agente dos cidadãos porque quer

ganhar o cargo e, para tal, necessita antecipar julgamentos retrospectivos que os eleitores farão sobre os representantes. Antecipando esses julgamentos, a oposição tem incentivos para informar (verdadeiramente ou não) os eleitores sobre o desempenho dos governantes.

Não obstante, a existência de uma oposição que quer e pode monitorar o desempenho do governo não deveria ser assumida como um pressuposto. A oposição pode coligarse com o governo¹⁴ ou pode estar tão dividida que passe a dedicar mais energia com brigas internas do que contra os governantes. A oposição pode não visualizar nenhuma chance de vitória e fazer alguma outra coisa em vez de monitorar o governo (veja, Pasquino, 1994, a respeito do PCI na Itália). E pode ou não ter recursos para fazê-lo. Entre os vinte países que estuda Powell (1990), apenas nove providenciam recursos para a oposição em comitês legislativos. Em contraposição, uma oposição que sempre se opõe não é mais confiável para os eleitores do que o governo. Se cada vez que o governo diz uma coisa, a oposição defende que é falso, os eleitores não estão de modo algum mais bem informados. Portanto, a oposição desempenha um papel de informar os eleitores somente quando não se alia ao governo, nem o contradiz sempre.

e) A mídia, cujo papel é enfatizado por Arnold (1993), realiza um papel particular. A menos que tenha interesses claramente partidários, é mais confiável do que o governo e a oposição.

f) Finalmente, mas talvez o mais importante, os eleitores precisam ter alguns instrumentos institucionais para

14. Crain (1977) argumentou que em um sistema eleitoral de maioria relativa é pouco provável que os representantes compitam contra outros e, portanto, compartilhem interesses de romper as barreiras para a candidatura dos competidores de qualquer outro partido. Dasupta (1993) demonstrou outro modelo de coalizão e o argumento de que devemos subsidiar novos partidos.

recompensar e castigar os governos pelos resultados que geraram em âmbitos distintos. As eleições são inherentemente um instrumento nada acurado de controle: os eleitores têm apenas uma decisão para fazer no que diz respeito a um pacote inteiro de políticas governamentais. Suponha-se que um governo tem que tomar dez decisões durante uma gestão, o representante toma todas as decisões contra o interesse da maioria e o adversário promete fazer uma decisão correta. Então, os cidadãos elegerão um governo que tome nove decisões incorretas. Obviamente, a pergunta é: por que algum outro candidato não poderia se propor a tomar duas decisões certas, ou três, ou quatro, ou todas as dez? Uma resposta são as barreiras de entrada: a política partidária é a indústria mais protegida nos Estados Unidos. Mas se não houvesse barreiras de entrada, então haveria incentivos para formar partidos, que prometeriam fazer todas as dez decisões corretas, não cumpririam nenhuma delas e iriam embora. Se a entrada no sistema eleitoral implica custos fixos, a competição será limitada; se é gratuita, os partidos não sofrerão quando perderem. Assim temos ou um sistema de partidos de alta colusão, como nos Estados Unidos, ou um completamente efêmero, como no Equador, onde há um novo sistema de partidos a cada eleição¹⁵. Em ambos os casos, o controle é limitado.

Conclusão: a eleição como mecanismo de representação

Embora a democracia não possa assegurar a representação, é plausível, todavia, que a democracia leve mais à representação do que os regimes alternativos. Ainda assim, a conclusão desta análise deve ser que o controle dos cidadãos sobre os políticos é, no melhor dos casos, altamente imperfeito na maioria das democracias. As eleições não são mecanismos

15. Sobre a importância dos sistemas eleitorais para a extração rendas dos partidos, veja Meyerson (1993).

suficientes para assegurar que os governantes farão tudo o que puderem para maximizar o bem-estar dos cidadãos.

Esse não é um argumento contra a democracia, mas por uma reforma e uma inovação institucional. Nós necessitamos de instituições eleitorais que aumentem a transparência da responsabilidade e facilitem para os cidadãos recompensar ou punir os responsáveis. Precisamos de condições morais e econômicas nas quais o serviço público usufrua de respeito assim como de recompensas materiais apropriadas. Além disso, precisamos de instituições que forneçam informações independentes sobre o governo aos cidadãos – “agências de prestação de contas”, em termos semelhantes ao da Comissão Australiana de Reforma Governamental (Dunn e Uhr, 1993). Tais instituições devem incluir (i) um conselho independente para garantir a transparência das contribuições de campanha¹⁶, com poderes próprios de investigação; (ii) um braço auditor independente do Estado, um auditor geral (Banco Mundial, 1994: 32), no estilo da *contraloría* chilena; (iii) uma fonte independente de informações estatísticas sobre o estado da economia; e (iv) um espaço privilegiado para que a oposição vigie as mídias públicas.

Mesmo se as responsabilidades forem claramente assinadas, os maus governos puderem ser castigados e os bons eleitos, os eleitores forem bem informados sobre a relação entre políticos e interesses específicos, e o comportamento dos políticos em busca de rentabilidades estiver sujeito a escrutínio cuidadoso, a eleição não é um instrumento suficiente de controle sobre os políticos. Os governos tomam milhares de decisões que afetam o bem-estar individual. E os cidadãos têm apenas um instrumento para controlar

133

16. Surge naturalmente a questão sobre por que as contribuições não deveriam ser totalmente proibidas. Laffont e Tirole (1994) argumentam que tal proibição seria rechaçada por alguns políticos. Se isso é verdade e se o dinheiro compra votos, então haveria um processo de eleição adverso na qual a possibilidade de políticos desonestos serem eleitos seriam maiores.

essas decisões: o voto. Não é possível controlar milhares de metas com um instrumento. Assim, por exemplo, separar as decisões monetárias de outras decisões políticas e votar separadamente, e em intervalos espaçados, para eleger o diretor do Banco Central, poderia dar aos eleitores um instrumento adicional de controle, com resultados superiores tanto a dar ao governo a discricionariedade sobre a política monetária quanto a delegar as decisões a um banco central independente do controle dos eleitores (Minford, 1995).

O fato é que durante os últimos duzentos anos temos pensado pouco sobre o desenho institucional da democracia. Desde a grande explosão do pensamento institucional, quando as instituições democráticas atuais foram inventadas – e foram mesmo inventadas – não tem havido praticamente nenhuma criatividade institucional. Exceto pelas nunca implementadas medidas para a co-administração dos trabalhadores na Constituição de Weimar, a descoberta da representação proporcional na década de 1860 foi a última grande invenção institucional. Todas as democracias que emergiram desde o final do século XVIII, incluindo as mais recentes, apenas combinaram em diferentes formas, freqüentemente peça por peça, as instituições preeexistentes. Há, portanto, muito espaço para a criatividade institucional.

Bernard Manin

é professor do Departamento de Política da Universidade de Nova York

Adam Przeworski

é professor do Departamento de Política da Universidade de Nova York

Susan C. Stokes

é professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de Yale

Referências Bibliográficas

- ALESINA, Alberto. 1988. "Credibility and Convergence in a Two-Party System with Rational Voters". *American Economic Review* 78: 796-805.
- ANDERSON, Christopher J. 1995. "The Dynamics of Public Support for Coalition Governments". *Comparative Political Studies* 28: 350-383.
- ARNOLD, Douglas. 1993. "Can Inattentive Citizens Control Their Elected Representatives?" In: Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds., *Congress Reconsidered*, 401-416. 5th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- AUSTEN-SMITH, David. 1990. "Credible Debate Equilibria". *Social Choice and Welfare* 7: 75-93.
- AUSTEN-SMITH, David, BANKS, Jeffrey. 1989. "Electoral Accountability and Incumbency". In: Peter C. Odershook (ed.). *Models of Strategic Choice in Politics*, 121-150. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- BAGEHOT, Walter. 1992. "The English Constitution: The Cabinet". In: LIJPHART, Arend (ed.). *Parliamentary versus Presidential Government*, 66-71. Oxford: Oxford University Press.
- BANKS, Jeffrey S. 1990. "A Model of Electoral Competition with Incomplete Information". *Journal of Economic Theory* 50: 309-25.
- BANKS, Jeffrey S., SUNDARAM, Rangarajan K.. 1993. "Adverse Selection and Moral Hazard in Repeated Elections Model". In: BARNETT, William A., HINICH, Melvin J., SCHOFIELD, Norman J. (eds.). *Political Economy: Institutions, Competition and Representation*, 295-312. Cambridge: Cambridge University Press.
- BARRO, Robert J. 1973. "The Control of Politicians: An Economic Model". *Public Choice* 14: 19-42.
- BARTELS, Larry. 1988. "The Economic Consequences of Retrospective Voting". Department of Political Science, University of Rochester. Unpublished manuscript.
- BECKER, Gary S. 1958. "Competition and Democracy". *Journal of Law and Economics* 1: 105-9.
- CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam. 1999. "Democracy, elections and accountability for economic outcomes". In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. and MANIN, Bernard (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CRAIN, Mark W. 1977. "On the Structure and Stability of Political Makers". *Journal of Political Economy* 85: 829-42.
- DASGUPTA, Partha. 1993. *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. Oxford: Clarendon Press.
- DOWNS, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper

and Row.

- DUNN, Delmer D., UHR, John. 1993. "Accountability and Responsibility in Modern Democratic Governments". Paper presented at the annual meeting of American Political Science Association, Washington, D.C., September 2-5.
- ELSTER, Jon. 1994. "The Impact of Constitutions on Economic Performance". *Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 209-226. Washington, D.C.
- FEREJONH, Jonh. 1986. "Incumbent Performance and Electoral Control". *Public Choice* 50: 5-25.
- _____. 1995. "The Spatial Model and Elections". In: GROFMAN, Bernard, (ed.). *Information, Participation, and Choice*, 107-124. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- FIORINA, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- HAMILTON, Alexander. 1982 (1788). *Federalist 70*. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*. Edited by Gary Wills. New York: Bantam.
- HARRINGTON Jr., Joseph E., 1993a. "The Impact of Reelection Pressures on Fulfillment of Campaign Promises". *Games and Economic Behavior* 5: 71-97.
- _____. 1993b. "Economic Policy, Economic Performance, and Elections". *American Economic Review* 83: 27-42.
- HUBER, Jonh D., POWELL JR., G. Bingham. 1966. "Congruence between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy". *World Politics* 49: 291-326.
- KEELER, John T. S. 1993. "Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Decision-Making". *Comparative Political Studies* 25: 433-486.
- KEY, V. O., Jr. 1966. *The Responsible Electorate*. New York: Vintage.
- KLINGEMAN, Hans-Dieter, HOFFERBERT, Richard I., BUDGE, Ian. 1994. *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder. Colo. Westview Press.
- KRAUZE, Jan. 1994. "La Pologne est menacé par l'immobilisme gouvernemental". *Le Monde*, September 19.
- LAFFONT, Jean-Jaques, TIROLE, Jean. 1994. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, Mass. MIT Press
- MADISON, James. 1982 (1788). *Federalist 57*. In: HAMILTON, Alexander, _____, TRAY, John. *The Federalist Papers*. Edited by Gary Wills. New York: Bantam.
- MANIN, Bernard. 1997. *Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

- MEYERSON, Roger B. 1993. "Effectiveness of Electoral System for Reducing Government Corruption ". *Games and Economic Behavior* 5: 118-23.
- MILL, John Stuart. 1991 (1861). *Considerations on Representative Government*. Buffalo, N.Y.: Prometheus Press.
- MINFORD, Patrick. 1995. "The Inconsistency, Democracy and Optional Contingent Rules". *Oxford Economic Papers* 47: 195-210.
- NISKANEN, Willinam A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- O'FLAHERTY, Brendan. 1990. "Why Are There Democracies? A Principal Agent Answer". *Economics and Politics* 2: 133-55.
- PALDAM, Martin. 1991. "How Robust is the vote function? A study of seventeen Nations over four decades". In: NORTHOP, Helmuth, LEWIS-BECK, Michael S., LAFAY, Jean-Dominique, (eds.). *Economics and Politics: The Calculus of Support*, 9-31. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- PASQUINO, Gianfranco. 1994. "Shaping a Better Republic? The Italian Case in a Comparative Perspective". *Working Paper* n.º 62. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- PELTZMAN, Sam. 1976. "Toward a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics* 19: 209-287.
- PITKIN, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkley: University of California Press.
- POWELL Jr., G. Bingham. 1990. "Holding Governments Accountable: How Constitutional Arrangements and Party Systems Affect Clarity of Responsibility for Policy in Contemporary Democracies". Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco.
- _____, WHITTEN, Guy. 1993. "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of Political Context". *American Journal of Political Science* 37: 391-414.
- PRZEWORSKI, Adam. 1996. "Public Support for Economic Reforms in Poland". *Comparative Political Studies* 29: 520-543.
- ROGOWSKI, Ronald. 1981. "Representation in Political Theory and Law". *Ethics* 91: 395-430.
- ROSE, Richard. 1997. "What is the demand for price stability in post-communist countries?" *University of Strathclyde Studies in Public Policy* n.º 282. Glasgow.
- SÉGUIN, Philippe. 1997. *Liberation*. May 29.
- SNIDERMAN, Paul M., GLASER, James M., GRIFFIN, Robert. 1990. "Information and Electoral Choice". In: FEREJOHN, John A., KUKLINSKI, James H. (eds.). *Information and Democratic Processes*, 117-135. Urbana: University of Illinois Press.

- STIGLER, George J. 1975. *The Citizen and the State: Essays on Regulation*. Chicago: University of Chicago Press.
- STOKES, Susan C. 1996a. "Public Opinion and Market Reforms: The Limits of Economic Voting". *Comparative Political Studies* 29: 499-519.
- _____. 1996b. "Economic Reform and Public Opinion in Peru, 1990-1995". *Comparative Political Studies* 29: 544-565.
- WEYLAND, Kurt. 1996. "Risk Taking in Latin American Economic Restructuring: Lessons from Prospect Theory". *International Studies Quarterly* 40: 185-208.
- WORD BANK. 1994. *Governance: The World Bank's Experience*. Washington, D.C.: World Bank.
- ZIELINSKI, Jakub. 1997. "Democratic Consolidation: A Role of Political Parties as Institutions of Accountability". Paper presented at the annual meeting of American Political Science Association, Washington D.C.