

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E ACCOUNTABILITY
NA TEIA DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS
POLITICAL REPRESENTATION AND ACCOUNTABILITY
AT THE WEB OF FEDERATIVE RELATIONS

Danilo Bijos¹

RESUMO: Este artigo tem como objetivo identificar os desafios e perspectivas relacionados à representação política e à *accountability* em Estados federativos. Partindo das características basilares dos Estados federativos, busca-se situar o federalismo no debate contemporâneo sobre a representação, destacando de que maneira a descentralização política pode favorecer a composição de um quadro de governantes mais heterogêneo e plural bem como a importância do processo eleitoral para equilibrar as relações entre as entidades federativas e preservar o princípio da autonomia. Em se tratando dos mecanismos de controle, o artigo discute a transversalidade dos constrangimentos derivados da descentralização e sua conexão com o conceito de *accountability* estendida. Além disso, e à luz da aproximação entre representantes e representados e das relações intergovernamentais, são identificadas oportunidades e ameaças em termos de responsividade e *accountability*. As reflexões evidenciam que o federalismo não deve ser compreendido como uma panacéia para as inúmeras deficiências da democracia representativa e que sua principal virtude reside em abrir caminhos para o tratamento diferenciado de desigualdades que se originam ou se expressam geográfica ou territorialmente.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Representação política. Sistemas eleitorais. Comportamento político. *Accountability*.

ABSTRACT: This paper aims to identify the challenges and prospects related to political representation and accountability in federal States. Starting from the basic features of federal states, the first objective is to situate the contemporary debate about federalism in the representation, highlighting how the political decentralization can encourage the composition of a frame of government more heterogeneous and plural and the importance of the electoral process to balance the relationship between the entities of federation and preserve the principle of autonomy. In terms of control mechanisms, the article discusses the transversality of the constraints arising from decentralization and its connection with the concept of extended accountability. Moreover, in light of the rapprochement between representatives and constituents and intergovernmental relations, opportunities and threats are identified in terms of responsiveness and accountability. The reflections show that federalism should not be seen as a panacea for the many shortcomings of representative democracy and that its main virtue is to pave the way for the differential treatment of inequalities that originate or are expressed geographically or territorially.

KEYWORDS: Federalism. Political representation. Electoral systems. Political behavior. Accountability.

¹ Pesquisador da Universidade de Brasília

“Jamais espero o trabalho perfeito de um homem imperfeito.”

Alexander Hamilton em O Federalista

“Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governo. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos do governo.”

James Madison em O Federalista

“A democracia é única porque extrai da diferença a força para a união.”

Nadia Urbinati

INTRODUÇÃO

O regime federalista de organização do Estado está hoje presente em 28 países que abrigam aproximadamente 40% da população mundial. Além disso, o federalismo é uma característica de quase todas as democracias populosas e de grande extensão territorial. Nas últimas décadas, os países que passaram por processos de redemocratização adotaram modelos de organização político-administrativa que os tornaram ainda mais próximos da concepção clássica de federação. Contudo, ainda é comum encontrar na literatura científica das ciências sociais – principalmente na economia e na ciência política – abordagens que partem da premissa de que o poder político encontra-se centralizado, característica típica de um Estado unitário.

Neste contexto, o objetivo central deste artigo é investigar as implicações da descentralização do poder político e das relações entre os diferentes níveis de governo sobre a representação política e a *accountability*. Partindo das características estruturais do Estado federativo, pretende-se demonstrar outras perspectivas para os impasses atuais da democracia representativa e à eficácia da *accountability*.

Assim sendo, o trabalho coloca sob verificação a hipótese de que o corolário da descentralização política é a emergência de instituições que fortalecem a democracia representativa. Para tanto, busca-se situar o federalismo no debate contemporâneo sobre representação, destacando aspectos relacionados à importância das eleições e dos sistemas eleitorais sobre o processo de representação, a conexão entre descentralização e responsividade e a influência da autonomia e das relações intergovernamentais sobre os mecanismos de *accountability*.

Tendo em mente este objetivo, o trabalho encontra-se organizado em quatro seções. Na primeira seção, para construir a base conceitual norteadora do texto, é apresentada uma breve revisão sobre federalismo e descentralização política. A segunda seção faz um resumo do debate contemporâneo sobre representação, situando o federalismo e os efeitos da descentralização política e dos sistemas eleitorais sobre o pluralismo e as relações intergovernamentais. Em seguida, na terceira seção, busca-se construir uma ponte entre as ideias de representação política descentralizada e

accountability estendida, ressaltando as oportunidades e ameaças do federalismo para a responsividade e para a efetivação da *accountability*. Por fim, a quarta seção abriga as conclusões e considerações finais.

1. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA

O federalismo moderno tem sua origem no processo de independência dos Estados Unidos e na Convenção Federal ocorrida em 1787, na Filadélfia. A reunião foi dedicada a rever os Artigos da Confederação, firmados em 1781, e culminou na elaboração de uma nova Constituição para os Estados Unidos. Com o objetivo de contribuir para a aceitação da nova Constituição entre os Estados, Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829) publicaram em 1788 uma série de ensaios na imprensa de Nova York. Reunidos, estes trabalhos foram intitulados O Federalista e são considerados a fonte da teoria política que fundamenta o federalismo moderno.²

A nova Constituição dos Estados Unidos propunha uma forma de governo para superar a fragilidade da Confederação decorrente da ausência de um poder central capaz de estabelecer e exigir dos Estados membros o cumprimento de normas gerais. Desta forma, seria necessário firmar um pacto político entre os Estados membros que resultasse em uma Federação cuja ação sobre os indivíduos se daria por dois entes estatais de natureza diversa: a estadual e a federal (LIMONGI, 2006).

Parte dos argumentos dos autores d'O Federalista, sobretudo Hamilton e Madison, expressam uma grande desconfiança sobre a natureza humana e a preocupação em construir mecanismos de controle para evitar a reprodução de experiências históricas de uso arbitrário e tirânico do poder. Sendo assim, conceder autoridade limitada aos governos federal e estadual seria uma forma de equilibrar as relações de poder e proteger a liberdade.

Seguindo este raciocínio, pode-se demonstrar que a formulação moderna do federalismo buscou conciliar as ideias divergentes presentes em Montesquieu e em Hume. De Montesquieu, o federalismo incorpora a noção de limitação de um poder por outro poder como forma de prevenir a tirania e a percepção de que a forma de governo republicana prosperaria em estados pequenos, nos quais a noção de bem comum seria mais óbvia e melhor compreendida por maior parte da população (BEER, 1978).

Por seu tempo, Hume está presente na proposição madisoniana para reduzir o risco de que determinadas facções viessem a controlar o poder com o objetivo de

² A presença de formulação teórica na origem do federalismo é questionada por Maluf (2006, p. 168), para o qual "A forma federativa moderna não se estruturou sobre bases teóricas. Ela é fruto de uma experiência bem-sucedida – a experiência norte-americana."

promover apenas seus interesses. Na busca de uma solução que não contasse com a eliminação das facções, Madison atribuía duas vantagens a uma república mais ampla. A primeira diz respeito à possibilidade do filtro da representação conduzir ao poder governantes imunes ao particularismo. A segunda vantagem, ainda mais eficaz para combater o mal das facções, parte da suposição de que, em um território maior e mais populoso, crescem os interesses em conflito de tal modo que a aglutinação de forças para uma ação organizada torna-se mais difícil e menos promissora. Além disso, o pluralismo de um governo central poderia atenuar as tendências ao abuso de poder pelas facções nos governos estaduais (LIMONGI, 2006; BEER, 1978).

Em poucas palavras, o federalismo surgiu e apresenta-se contemporaneamente como um conjunto de elementos relacionados à estrutura do Estado. O Estado federativo³ trata-se, portanto, do Estado soberano formado pela reunião de Estados membros detentores de autonomia político-constitucional. O limite à autonomia de cada Estado membro decorre de sua submissão a um poder central. Sinteticamente, as características basilares de um Estado federativo são: 1) a existência de duas ou mais esferas de poder politicamente autônomas, com superioridade hierárquica do governo central; 2) a presença de um órgão judiciário responsável pelo equilíbrio constitucional; 3) a composição bicameral do Poder Legislativo com um órgão de representação nacional e outro de representação igualitária dos Estados membros; e 4) o estabelecimento de princípios constitucionais rígidos cuja violação enseja a intervenção federal (BONAVIDES, 2000; MALUF, 2003).

De acordo com Silva (2008), nos Estados federativos há uma distinção entre os titulares de soberania e autonomia. A soberania, entendida como a capacidade de autodeterminação, pertence ao Estado federativo como um todo. Por sua vez, a existência de órgãos governamentais próprios e a posse de competências exclusivas são os requisitos essenciais à autonomia, compartilhada por todas as unidades federativas.

A repartição de competências apresenta-se como o ponto nevrálgico para a construção da autonomia e para o equilíbrio do sistema federativo. Uma vez que as entidades federativas possuem capacidade normativa independente, a definição de competências determina, por um lado, a dimensão da descentralização e, por outro lado, a natureza das relações intergovernamentais.

A descentralização em sentido estrito não é uma exclusividade de Estados federativos. Seguindo a trilha de Falleti (2006), pode-se abordar as questões ligadas à

³ O uso do termo Estado Federativo foi considerado mais apropriado porque as opções Estado federado, Federação e Estado federal remetem a ideias distintas. O Estado federado é o mesmo que Estado membro. O conceito de Federação é utilizado em contraposição ao conceito de Confederação. O termo Estado federal é muitas vezes interpretado como sinônimo de governo federal ou de poder central. A expressão Estado federativo é mais abrangente e refere-se a todas as entidades federativas que integram a estrutura de um Estado politicamente descentralizado.

distribuição de autoridade entre entidades estatais utilizando uma taxonomia que abriga três tipos de descentralização: 1) a descentralização administrativa; 2) a descentralização fiscal; e 3) a descentralização política. Por esta tipologia, é possível identificar, por exemplo, Estados unitários com níveis de descentralização administrativa e fiscal superiores àqueles encontrados em Estados federativos.⁴

Apesar do viés de descentralização, os processos de constituição de Estados federativos apresentaram, ao longo da história, aspectos de centralização e de descentralização. Um primeiro movimento, de caráter centralizador (*come together*), caracteriza-se pela formação de estados nacionais por meio da aglutinação de vários Estados sob uma autoridade central única. O outro movimento (*hold together*) relaciona-se às iniciativas de descentralização do poder político em Estados unitários com objetivo de aliviar as tensões entre a uniformidade do poder central e a diversidade de demandas geograficamente dispersas (STEPAN, 2005).

Assim sendo, deduz-se que, em Estados federativos, as diferentes formas de descentralização estão associadas ao processo de construção da autonomia. A descentralização política em particular depende da repartição de competências entre as unidades federativas, da existência de espaços de representação em cada nível de governo e da representação das entidades federativas subnacionais junto ao poder central. A esta altura, não é difícil perceber que o processo intrincado de repartição das competências entre as unidades federativas e o desenho dos sistemas eleitorais terão influência direta sobre as relações intergovernamentais e sobre a capacidade do sistema federativo de proteger as liberdades individuais por meio da representação.

Tomando estes aspectos como referência, associar a descentralização política a benefícios em termos de proteção das liberdades individuais e ao fortalecimento da democracia representativa é o mesmo que fazer uma leitura superficial da complexidade do federalismo. Além disso, e conforme salienta Rodden (2005), estudos empíricos recentes apresentaram evidências que põem em dúvida os benefícios da descentralização sugeridos pelas teorias otimista e da escolha pública.

Com uma visão mais realista sobre as virtudes do federalismo, Kreimer (2001) sugere que, para associar federalismo a liberdade, deve-se ir além da percepção de que dois níveis de governo são mais repressivos do que um. Para o autor, a crença de que dois níveis de governo ou dois sistemas jurídicos produzem maior proteção à liberdade individual assenta-se em dois pressupostos fluídos: 1) que os dois níveis de governo se controlarão mutuamente; e 2) que não há qualquer obstáculo à mobilidade das pessoas de um estado para outro.

⁴ A maior parte dos autores trabalha com uma visão dicotômica da descentralização, contemplando apenas a descentralização administrativa e a descentralização política (ROVERSI-MONACO, 2009; SILVA, 2008; MALUF, 2003; BONAVIDES, 2000).

Neste trabalho, o federalismo é tratado como uma instituição política complexa que não pode ser plenamente entendida a partir de abordagens simplificadoras. Em outras palavras, o processo de descentralização política reveste as questões de trabalho de outras dimensões. Conseqüentemente, ao mesmo tempo em que os arranjos federativos apresentam soluções e avanços em certos aspectos, outros tornam-se mais fragilizados ou prejudicados. Sem a aceitação desta dualidade, as tentativas de avançar com o processo de descentralização política para o fortalecimento da democracia representativa correm o risco de negar o federalismo em sua essência.

Atualmente, o federalismo encontra-se disseminado por vários países. Com configurações diferentes em vários aspectos, o objetivo e o grande desafio do federalismo permanece o mesmo desde a sua origem: conciliar o reconhecimento das diversidades com a necessidade da unidade. Por esta razão, o federalismo, apesar de suas deficiências e limitações, tem se apresentado como uma alternativa para a construção de estruturas de governo mais democráticas em países populosos, territorialmente extensos e com grande diversidade política, cultural, econômica e social (ANDERSON, 2009).

2. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM ESTADOS FEDERATIVOS

Tomar o federalismo e seus fundamentos implica necessariamente em não prescindir de uma forma republicana de governo e de uma democracia representativa. Em uma estrutura de Estado que se caracteriza pela repartição de competências e atribuições entre um nível de governo central e unidades subnacionais, uma base constitucional sólida que propicie a interação equilibrada entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário só pode ser dada por uma democracia.⁵

Sendo assim, um ponto de partida para análise da representação política em Estados federativos é a compreensão dos elementos centrais do debate sobre o tema da crise da representação. A capacidade das eleições em expressar a soberania popular, a apatia política, a responsividade e a representatividade dos governantes, o peso do poder econômico no processo político, a corrupção e as desproporcionalidades na composição dos parlamentos são fragilidades frequentemente apontadas pelas visões mais críticas da democracia representativa. Recorrer às críticas apresenta-se, portanto, como uma estratégia para posicionar o federalismo e identificar suas potencialidades e limitações quanto à representação política (MIGUEL, 2010).

Em um mapeamento das interpretações contemporâneas da representação, Loureiro (2009) discute as contribuições de Hanna Pitkin, Bernard Manin e Nadia

⁵ Observe que este argumento pressupõe que o federalismo identifica-se historicamente com Estados populosos e de grande extensão territorial nos quais a democracia direta apresenta-se como uma solução de difícil implantação.

Urbinati.⁶ Embora os detalhes do rico debate sobre representação estejam fora do escopo deste trabalho, uma breve revisão sobre ele é uma forma razoável de se identificar as questões mais particulares relacionadas à construção institucional com as quais o federalismo se conecta.

De acordo com a revisão de Loureiro (2009), Hanna Pitkin inovou e renovou ao propor uma reflexão sobre caráter contraditório do conceito de representação. Deixando de lado as visões formalista, descritiva e simbólica, Pitkin elabora suas críticas à abordagem ortodoxa por meio de uma visão substantiva, na qual a representação é concebida como uma atividade e refere-se essencialmente à substância do que é feito. Utilizando este artifício, Pitkin retira do foco as tentativas de reconciliar a natureza paradoxal da representação política: o agir substantivo por outros pressupõe que a autonomia de representantes e representados será preservada.

Ao chamar a atenção para reciprocidade inerente à representação, buscando uma superação do antagonismo mandato-independência, Pitkin realiza uma grande contribuição. Além disso, Pitkin afasta-se dos defensores da democracia direta ao mostrar que a representação trata-se de um processo criativo e transformador que abre espaço para a liderança e para a formação de interesses. Contudo, embora tenha aberto novos caminhos para se pensar a representação política, Pitkin incorre em ambiguidades como, por exemplo, ao definir representação como responsividade após destacar o papel ativo do representante na construção do interesse comum. Ao apoiar-se no papel criativo do representante, Pitkin acabou aproximando-se de leituras elitistas da representação que a levaram a identificar uma incompatibilidade entre a representação substantiva e a realidade política. Mais tarde, ao final dos anos 80, esta observação faria Pitkin retomar a dicotomia mandato-independência para sustentar ideias rousseauianas de que a dignidade política só se viabiliza em uma democracia direta (LOUREIRO, 2009).

O caminho percorrido por Bernard Manin incorpora alguns elementos de Pitkin e fornece outro enfoque para o tratamento teórico da representação. A análise de Manin enfatiza a centralidade das eleições como método de escolha dos governantes e questiona o alcance democrático de um procedimento fundamentado no princípio da distinção. A originalidade de Manin repousa em sua perspectiva que parte da capacidade de ser votado – e não do sufrágio universal – para estabelecer uma relação entre o governo representativo e a eleição e entre esta e arranjos elitistas, aristocráticos e oligárquicos (LOUREIRO, 2009).

⁶ Loureiro (2009) utiliza como referências principais as obras *The Concept of Representation* de Hanna Pitkin, *Principes du Gouvernement Représentatif* de Bernard Manin e *Representative Democracy: Principles & Genealogy* de Nadia Urbinati. Obviamente, a autora considera outros trabalhos de revisão. Nos comentários sobre Hanna Pitkin, por exemplo, utiliza-se a resenha crítica de Lisa Disch.

O enfoque de Manin no caráter aristocrático das eleições o leva a rejeitar a ideia de que exista uma crise da representação. Neste sentido, o autor considera que democracia e governo representativo são conceitos diferentes. Por outras palavras, Manin entende que o governo representativo se organiza a partir de eleições que não guardam correspondência com os princípios democráticos e que, sendo assim, o governo representativo não se trata de uma democracia indireta. A principal consequência da abordagem de Manin sobre a representação é que sua análise fica reduzida a uma relação entre indivíduos na qual os partidos não têm espaço no processo político e a democracia eleitoral é considerada insuficiente para produzir bons governos (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006; LOUREIRO, 2009).

Mesmo em trabalho mais recente, no qual Manin explora as eleições como um instrumento capaz de operacionalizar a representação por mandato, por prestação de contas ou por uma combinação de mandato e prestação de contas, a transição de democracia para representação por meio das eleições ainda se mostra frágil:

Embora a democracia não possa assegurar a representação, é plausível, todavia, que a democracia leve mais à representação do que sistemas alternativos. [...] As eleições não são mecanismos suficientes para assegurar que os governantes farão tudo o que puderem para maximizar o bem-estar dos cidadãos. (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 132-133)

Por sua vez, Nadia Urbinati, muito embora siga as pistas de Pitkin e Manin, faz uma defesa da democracia representativa sustentando, inclusive, sua superioridade frente à democracia direta. Neste sentido, Urbinati se afasta dos teóricos da democracia direta e da democracia eleitoral bem como da percepção de que a democracia representativa se resume a um *second best* (LOUREIRO, 2009). Para Urbinati (2006, p. 191-192),

[...] a representação política é um processo circular (susceptível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais. Como tal, a democracia representativa não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar.

Para o objetivo deste artigo, alguns pontos do pensamento de Urbinati merecem destaque. Para Urbinati, as eleições, por exemplo, não produzem *per se* governos representativos. Contudo, a autorização eleitoral é essencial para a representação e seu papel é colocar a representação em movimento. Neste sentido, um representante político não pode ser considerado um substituto do soberano – uma parte no lugar do todo – já que sua legitimidade depende de sua interação constante e dinâmica com a sociedade e as eleições não são reduzidas a meros contratos de delegação.

Fazendo uma análise da evolução da representação desde o século dezoito, Urbinati (2006) identifica três perspectivas para interpretar a representação: jurídica, institucional e política. Cada uma dessas perspectivas incorpora concepções distintas de soberania e política e todas podem ser utilizadas para definir democracia: direta, eleitoral e representativa, respectivamente. Apesar disso, apenas a representação política se corresponde com uma sociedade democrática e pluralista.

A representação política vislumbra a representação dinamicamente, e não estaticamente. Isto implica que a representação não é uma entidade preexistente, ou seja, ela é uma instituição política criada pelos atores envolvidos (representantes e representados). A generalidade das leis e os critérios desejáveis de imparcialidade e legitimidade não devem e não necessitam ser obtidos com o sacrifício da identidade social do homem, mas por sua interatividade dinâmica com a sociedade mediada pela mídia, partidos políticos e movimentos sociais. Se há um agir responsivo, “A representação política não elimina o centro de gravidade da sociedade democrática (o povo) [...]” (URBINATI, 2006, p. 203).

Algo particularmente interessante na argumentação de Urbinati é sua observação quanto à natureza humana. Diferentemente do que supunham os pensadores (inclusive os federalistas) que buscaram no século dezoito construir estruturas de Estado que protegessem as entidades deliberativas do abuso de poder, Urbinati prefere não contar com a virtude natural dos representantes ou com o insulamento que esta visão significa. Se os homens fossem naturalmente bons e competentes, as eleições não teriam sentido. O resultado desta constatação é que a eleição é um mecanismo de controle limitado e que em uma democracia “[...] os representantes não devem e jamais podem ser insulados da sociedade.” (URBINATI, 2006, p. 204). Ainda assim, a competição eleitoral apresenta duas vantagens: “[...] ao passo que ela ensina os cidadãos a se livrarem dos governos pacificamente, ela também os faz participar do jogo de tornar a si mesmos livres dos governos.” (URBINATI, 2006, p. 204).

Para fazer a conexão entre as ideias de governo representativo e democracia representativa, Urbinati propõe que a democracia moderna abriga uma circularidade nas eleições que cria vínculos entre o Estado e a sociedade no *continuum* do processo de tomada de decisões. Neste aspecto, o discurso político é o mecanismo que possibilita aos representados reconhecerem seus representantes ao longo dos mandatos. Ademais, é preciso que o povo soberano conserve um poder negativo que lhe permita supervisionar e questionar seus representantes.

Tomando as eleições e a representação como parte de um processo essencialmente dinâmico e arraigado à vida social, Urbinati (2006, p. 211, grifo da autora) lança outro olhar sobre o significado do voto: “[...] um voto *em prol de* um candidato reflete a *longue*

durée e efetividade de uma opinião pública ou de uma constelação de opiniões políticas; ele reflete a atratividade de uma plataforma política, ou um conjunto de demandas e idéias ao longo do tempo [...]”. Por esta perspectiva, a representação política invalida leituras rasas que percebem a sociedade como uma soma de indivíduos dissociados que expressam suas opiniões por atos discretos e isolados. Contrariamente, a democracia representativa envolve opiniões e narrativas que não estão presentes nas séries discretas de decisões e na soberania pontuada da democracia direta.

Por fim, Urbinati chama a atenção para a importância dos partidos políticos no sentido de mediar a interação entre representantes e representados e para articular o interesse geral disperso. Dito de outro modo, os partidos

[...] são associações *parciais-contudo-comunais* e pontos essenciais de referência que possibilitam aos cidadãos e representantes se reconhecerem uns aos outros (e aos demais) e formarem alianças e, além disso, situarem ideologicamente os compromissos que estão prontos a estabelecer. (URBINATI, 2006, p. 218, grifo da autora)

No âmbito legislativo, são os partidos que possibilitam um processo deliberativo estendido, diferente de um arranjo legislativo semelhante à agregação de vontades individuais, como na assembléia da democracia direta, por exemplo. Sendo assim, a representação na esfera legislativa não pode ser considerada integralmente correspondente ao resultado das eleições.

Esta breve exposição sobre algumas interpretações contemporâneas da representação não tem a pretensão de ser exaustiva. Trata-se na verdade da tentativa de buscar uma referência teórico-conceitual que possa ser o fio condutor para compreender as potencialidades e limitações do federalismo quanto à promoção da representação política e o fortalecimento da democracia representativa.

Neste particular, não é difícil perceber que, dentre os teóricos apresentados, Nadia Urbinati faz uma análise mais abrangente, avançando em direção a uma concepção de representação política dinâmica e complexa na qual as relações entre os indivíduos são reinventadas continuamente e projetadas para o futuro. Em outras palavras, é com o pensamento de Urbinati que o exercício de construção institucional se coaduna, tornando possível discutir, por exemplo, os aspectos críticos do federalismo quanto aos mecanismos de representação.

Para trabalhar com as questões ligadas à representação, e uma vez que o federalismo caracteriza-se pela descentralização do poder político, é necessário considerar inicialmente que, em Estados federativos, é possível identificar duas dimensões para a representação política. A primeira diz respeito à conexão entre eleitores e representantes. A segunda envolve a representação das unidades federativas subnacionais em instâncias

agregadas de poder e decisão (estaduais ou nacionais). Em ambas as dimensões, os sistemas eleitorais podem alimentar soluções e contradições para a representação.

Na relação entre eleitores e representantes, os sistemas proporcionais podem obstaculizar a representação de minorias e pequenos partidos em função da magnitude e desenho dos distritos, da fórmula eleitoral e dos níveis para a alocação de cadeiras.⁷ Além disso, ao mesmo tempo em que favorecem o pluripartidarismo – conservando a diversidade de opiniões, desejável em uma democracia representativa – os sistemas proporcionais podem resultar em uma elevada fragmentação ideológica do Poder Legislativo e em uma multiplicidade de interesses que dificultam a construção de agendas e favorecem a emergência de governos de coalizão. Nestes casos, esterilizar o pluralismo e obscurecer a conexão partidária entre representantes e eleitores apresentam-se como sacrifícios para se obter um grau mínimo de governabilidade (NICOLAU, 2004).

Por seu tempo, o sistema majoritário, aliado ao bipartidarismo que lhe é peculiar, tende a produzir disputas eleitorais menos plurais em todos os sentidos e poderes legislativos necessariamente bipolarizados. Em termos de governabilidade, este cenário só é favorável quando a maioria do legislativo coincide partidariamente com o executivo. Além disso, o bipartidarismo no Poder Legislativo tende a direcionar o comportamento político para relações clientelísticas e territorialistas de representação às custas do abandono de questões mais amplas.

Outro aspecto importante é que os sistemas proporcionais e majoritários não são mutuamente exclusivos. É possível, por exemplo, utilizar os sistemas majoritários para cargos executivos e sistemas proporcionais para cargos legislativos em uma mesma eleição. Nestes casos, embora os sistemas majoritários preservem a lógica *one man, one vote*, assim como um baixo número efetivo de partidos na disputa eleitoral – o que reduz as possibilidades de escolha do eleitor –, os sistemas proporcionais podem gerar um pluralismo exagerado no Poder Legislativo. Sendo assim, e como as eleições legislativas em Estados federativos geralmente ocorrem em distritos subnacionais, os sistemas proporcionais podem favorecer o pluralismo partidário ao ponto de limitar a nacionalização e a unidade ideológica dos partidos (TAVARES, 1994).

Ainda na dimensão da representação que envolve o eleitorado e seus representantes, o aspecto mais característico do federalismo é que a descentralização do poder político amplia as opções de escolha dos eleitores na medida em que as competências do Estado são repartidas entre entidades federativas autônomas. Neste sentido, independentemente do sistema eleitoral, a descentralização é um instrumento capaz de produzir maior similitude e aproximação entre representantes e representados.

⁷ Os distritos subnacionais desenhados a partir de critérios populacionais e/ou geográficos dificultam a representação de minorias dispersas no território. Grupos étnicos, religiosos e os homossexuais são alguns exemplos.

Em se tratando da segunda dimensão, que é mais especificamente relacionada com os Estados federativos, o desenho dos sistemas eleitorais é capaz de gerar assimetrias e desequilíbrios de representação entre as entidades federativas subnacionais. Tal fato decorre diretamente da sensibilidade dos sistemas eleitorais a duas variáveis: 1) o tamanho do eleitorado; e 2) o espaço geográfico. Como os eleitores não se encontram distribuídos homoganeamente pelo território, o peso equitativo de cada eleitor não se traduz necessariamente em condições equitativas de representação das unidades federativas.

Na composição da câmara baixa do parlamento, por exemplo, espaço de representação da população em Estados federativos, a fixação de pisos e tetos de representantes para cada Estado membro pode gerar desequilíbrios de representação principalmente quando os Estados são os distritos eleitorais e o único critério para a distribuição de cadeiras. Estados mais populosos são prejudicados com os tetos e tornam-se sub-representados ao passo que os Estados menos populosos são beneficiados com o piso e tornam-se sobre-representados. Ainda que a legislação eleitoral seja passiva de ajustes para corrigir tais desequilíbrios, em tese, uma regra de proporcionalidade estritamente justa poderia levar alguns Estados membros a não atingir o mínimo de um representante.

No caso da câmara alta do Poder Legislativo central, a questão da representação é ainda mais delicada. Como a câmara alta é essencialmente um espaço de representação dos Estados membros, sua regra de composição equitativa segue uma lógica paritária e territorial. Logo, se a população não estiver uniformemente distribuída no território, o federalismo implica necessariamente em uma desproporcionalidade do tipo *demos constraining* cuja consequência é um desequilíbrio de poder em benefício de uma minoria geograficamente localizada (STEPAN, 1999).

Assim sendo, o federalismo apresenta no âmbito da representação um vício de origem potencialmente causador de conflitos intergovernamentais que podem dificultar o tratamento de questões com abrangência regional ou nacional. A cooperação intergovernamental torna-se ainda mais preocupante quando não se observa a situação ideal de definição precisa de competências entre as diferentes unidades federativas (COSTA, 2008).

Os sistemas eleitorais, independentemente da estrutura do Estado, sempre geram diferentes matizes de representação. No caso particular de Estados federativos, a descentralização política abre alguns caminhos para a emergência de instituições políticas que possibilitam o aprofundamento da democracia. Garantindo autonomia às entidades federativas, o federalismo busca preservar um pluralismo – principalmente de caráter geográfico – que pode contribuir para aliviar tensões, conflitos e desigualdades (KYMLICKA, 2005).

A existência de dois níveis ou mais níveis de governo autônomos aponta em direção semelhante. Além de oferecer certa blindagem ao abuso do poder – uma vez que a autonomia é limitada –, cria um clima de controle intergovernamental. Por fim, é bastante razoável apoiar-se na suposição que a descentralização favorece a composição de um mosaico mais heterogêneo de governantes. Ao repartir competências entre entidades autônomas e permitir ao eleitor selecionar governantes para diferentes níveis de governo, o federalismo vai ao encontro da necessidade de mais responsividade e maior interação e similitude entre representantes e representados.

3. DA REPRESENTAÇÃO DESCENTRALIZADA À ACCOUNTABILITY

O termo *accountability* não possui uma palavra equivalente em português. Por esta razão, é utilizado em várias áreas do conhecimento científico – administração, contabilidade, economia, ciência política – e designa diferentes ideias. Assim sendo, abordar este tema requer inicialmente uma especificação conceitual.

Na ciência política em especial, é particularmente interessante diferenciar *accountability* de responsividade. De acordo com Manin, Przeworski e Stokes (1999), a *accountability* pode ser definida como um conjunto de mecanismos institucionais que permite aos eleitores avaliar o desempenho dos representantes e estabelecer sanções. Desta forma, os eleitores acompanhariam a atuação dos representantes por meio de prestações de contas regulares e os avaliariam em eleições periódicas e competitivas, reconduzindo ao cargo aqueles que têm um bom desempenho. Já a responsividade diz respeito à suscetibilidade dos representantes às preferências dos eleitores, ou seja, à capacidade dos governantes de adotar as políticas que os governados preferem. Embora os conceitos de *accountability* e responsividade remetam a ideias distintas, eles encontram-se intrinsecamente interligados: a existência de *accountability* – ou da capacidade dos eleitores de premiar ou punir seus governantes – criaria um ambiente mais favorável à responsividade.

O processo eleitoral não é o único mecanismo capaz de induzir os governantes a atuar de modo responsivo. As eleições estão associadas a julgamentos e decisões que opõem representantes e representados sendo, portanto, uma forma de *accountability* vertical. Contudo, a separação de poderes em democracias representativas cria mecanismos horizontais que podem moldar o comportamento dos representantes. Neste sentido, e considerando que alguns componentes do Poder Judiciário, por exemplo, não são necessariamente eleitos, a *accountability* horizontal seria uma forma indireta de fomentar a responsividade (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 1999).

No debate mais recente sobre representação, a *accountability* é recebida como a pedra angular da representação política. Colocando de outra maneira, é

por meio da *accountability* que os governantes podem tornar-se mais responsivos e, conseqüentemente, mais representativos. Neste contexto, as eleições têm um duplo propósito: conferir autorização para a tomada de decisões e sancionar os governantes. Observa-se, assim, um exercício retrospectivo e prospectivo simultâneo no qual os eleitores dispõem de apenas um instrumento para atingir dois objetivos.

De acordo com Miguel (2005), a *accountability* é a resposta que as instituições democráticas tendem a dar para os problemas fundamentais da representação política. Todavia, a multifuncionalidade da representação política, o pluralismo limitado dos meios de informação, a rejeição de decisões importantes a entidades que estão além do alcance do poder de sanção dos eleitores, entre outros, são alguns elementos que comprometem sobremaneira a eficácia da *accountability*. Neste contexto, a crise da representação está associada a uma sensação generalizada de “[...] impermeabilidade da democracia representativa à expressão da vontade popular.” (MIGUEL, 2010, p. 190). Assim sendo, fortalecer a representação política não se relaciona a exercícios de engenharia eleitoral e tampouco ao abandono da *accountability*, mas em identificar soluções que ampliem efetivamente o debate público e o fortalecimento da sociedade civil.

De fato, as diferentes abordagens e percepções quanto à representação política e à *accountability* parecem convergir para um mesmo ponto: a necessidade premente de prover o portador da soberania (o povo) de mecanismos de controle. Conforme as epígrafes que anunciam este texto buscaram antecipar, esta visão está presente em concepções que vão desde formulações que colocam o comportamento político dos homens sob suspeição até o reconhecimento das diferenças como o viés mais forte da democracia, passando, inclusive, pela importância do poder negativo para equilibrar as relações de representação.

Neste sentido, há várias formas de conectar as reflexões sobre a representação política e a *accountability* ao federalismo. Retomando a origem do federalismo moderno, bastaria invocar os argumentos dos federalistas em favor da tese de que duas esferas de governo relativamente autônomas imporiam constrangimentos recíprocos à tirania da maioria e ao abuso de poder. Embora se aproximem de Montesquieu, os princípios federalistas acessam não somente a separação dos poderes, mas principalmente a existência de um poder central amplo que, ao mesmo tempo em que conserva o pluralismo, faz dele sua arma para mitigar as chances do surgimento de uma maioria opressora.

Em um estudo sobre as políticas de reforma adotadas na Alemanha, Hungria e República Tcheca, Stark e Bruszt (1998) demonstraram que executivos limitados, diferentemente do que sugere a sabedoria convencional da ciência política, não são necessariamente fracos. Para os autores, quando os poderes executivos são de alguma

forma constrangidos por instituições estatais e segmentos organizados da sociedade civil, suas políticas tendem a ser mais coerentes.

Partindo desta constatação, Stark e Bruszt (1998) formulam o conceito de *accountability* estendida para designar uma miríade de centros de tomada de decisões formada de instituições políticas autônomas que limitam a arbitrariedade dos governantes. O conceito é mais amplo que as dimensões verticais e horizontais da *accountability* porque engloba não apenas instituições internas ao Estado, mas quaisquer outras instituições políticas.

Em certa medida, o conceito de *accountability* estendida parece ser mais adequado para compreender os mecanismos de controle em Estados federativos. As relações intergovernamentais constituem um ingrediente transversal que não possui a verticalidade do processo eleitoral – que opõe eleitores e representantes – e tampouco a perspectiva de interações horizontais entre instituições estatais. Além da constatação de Stark e Bruszt (1998) de que a *accountability* estendida tornaria as políticas mais pragmáticas, elásticas e duráveis, vale ressaltar algumas contribuições específicas do federalismo.⁸

Neste particular, há três aspectos relevantes para se compreender a *accountability* na teia das relações federativas. Em primeiro lugar, é pertinente verificar se a descentralização política municia os eleitores de maior poder de supervisão sobre as ações dos governantes. Segundo, é preciso questionar os limites e a extensão das relações intergovernamentais como forma objetiva de controle. Por fim, e não menos importante, resta saber se a complexidade dos Estados federativos como um todo não coloca obstáculos à efetivação da *accountability*.

A descentralização política *per se* não necessariamente coloca mais instrumentos de supervisão à disposição dos eleitores. Entretanto, a descentralização política aproxima os eleitores (ou o povo) do Estado, ou seja, dos centros de tomada de decisões. Há, portanto, uma mudança qualitativa com relação aos mecanismos de controle, à prestação de contas e à interação entre governantes e governados. Além disso, é bastante defensável associar a descentralização à responsividade: estando mais próximos, os representantes ganham mais condições para prospectar as preferências dos eleitores, oferecendo plataformas mais objetivas e específicas.

Pela ótica das relações intergovernamentais, a *accountability* ganha reforços e fragilidades. Por um lado, um arranjo de poderes descentralizados com autonomia limitada pressupõe formas de controle mútuo que podem afetar positivamente a atuação dos governantes. O instituto constitucional da intervenção federal é um exemplo neste sentido. Contudo, somente lançando mão da hipótese forte de que os eleitores

⁸ Na análise do caso da Alemanha, o federalismo é apontado por Stark e Bruszt (1998) como uma instituição particularmente importante para a limitação do Poder Executivo e para a *accountability* estendida.

podem migrar para Estados membros cujas leis e governantes atendem melhor às suas preferências, é possível visualizar uma forma indireta das relações intergovernamentais produzirem mais responsividade. Em outras palavras, uma grande diferenciação entre unidades federativas subnacionais que enseje movimentos migratórios politicamente motivados poderia significar maiores incentivos ao comportamento político responsivo. Por outro lado, as relações intergovernamentais oferecerem um risco concreto à *accountability*: os efeitos da repartição de competências entre as entidades federativas. Se ao julgar o desempenho dos governantes é importante que o eleitor saiba distinguir quem são os responsáveis por determinadas decisões, a existência de competências compartilhadas ou não definidas pode ofuscar a avaliação dos eleitores e levar os governantes a um comportamento pouco responsivo. Sendo assim, a qualidade do julgamento e da sanção fica qualitativamente condicionada à capacidade dos eleitores de associar produtos (*outcomes*) a competências.

Tomado como um todo, o federalismo apresenta oportunidades e ameaças. A aproximação do Estado decorrente da descentralização política é um caminho que pode favorecer a responsividade. Alternativamente, a *accountability* e a responsividade podem ser contaminadas por relações intergovernamentais mal estruturadas ou conflituosas.

Por fim, é importante frisar que os ganhos em responsividade acima mencionados estão associados ao reconhecimento de preferências cuja lógica de diferenciação parte principalmente da localização geográfica. A descentralização política característica dos Estados federativos está ancorada no princípio de conceder autonomia às entidades federativas. Sendo assim, estender a autonomia fundamentada territorialmente a pessoas, grupos e movimentos sociais é uma interpretação pueril das vantagens potenciais do federalismo. Colocando de outra forma, há outras nuances relacionadas à responsividade e à *accountability* que são influenciadas por variáveis que não possuem relação direta com a descentralização política e a localização geográfica.

Talvez seja possível argumentar que o federalismo crie um ambiente favorável ao fortalecimento da sociedade civil, ao acesso à informação, ao pluralismo social do debate público, etc. Contudo, nestes casos, o federalismo seria apenas um catalisador e não o reagente principal. Ademais, uma análise nesta direção necessitaria de uma abordagem *ad hoc*, diferente da reflexão proposta neste trabalho.

CONCLUSÃO

Partindo das características basilares do Estado federativo, este artigo buscou identificar, pela perspectiva da descentralização do poder político, as potencialidades e limitações relacionadas aos desafios para o fortalecimento da democracia representativa e à efetivação da *accountability*.

O federalismo moderno trata-se de uma estrutura de Estado em que se verifica a autonomia político-administrativa das entidades federativas e a presença de dois ou mais níveis de governo. Originalmente, o federalismo buscava conciliar a proteção à liberdade dos Estados membros com uma combinação de autonomia e submissão dos mesmos às regras gerais emanadas de um poder central.

No que diz respeito ao debate contemporâneo sobre a representação política, o pensamento de Nadia Urbinati – segundo o qual a representação política é um processo complexo e dinâmico – oferece uma abertura para se discutir a construção institucional onde o federalismo se encaixa. Neste aspecto, o principal desdobramento da descentralização política é o surgimento de duas dimensões da representação nas quais as eleições podem causar ruídos e desequilíbrios específicos em termos de representatividade. Sendo assim, ao mesmo tempo em que o federalismo abre espaço para a composição de um quadro mais heterogêneo de governantes – ampliando o poder de escolha dos governados, a similitude e o pluralismo –, a lógica geográfica para distribuição de poder apresenta-se como um obstáculo à proporcionalidade e uma fonte considerável de conflitos e tensões. Logo, se as eleições são o propulsor da representação política, as regras eleitorais em Estados federativos precisam cuidar da difícil tarefa de não permitir que a desproporcionalidade na representação prejudique a autonomia.

Em se tratando da *accountability*, foi possível perceber que o federalismo enseja formas de controle e supervisão que vão além das tradicionais estruturas vertical e horizontal. As relações entre as diferentes unidades federativas autônomas resultam em uma limitação recíproca de natureza transversal. Desta forma, o termo *accountability* estendida parece mais adequado para conduzir uma reflexão em que os contrangimentos impostos à ação dos governantes se alimentam, inclusive, da descentralização política. Além disso, foi possível demonstrar que o federalismo não garante a eficácia da *accountability*, apenas a favorece. Para que o poder político descentralizado resulte em mais responsividade e em ganhos qualitativos de *accountability*, é preciso que as regras eleitorais e principalmente a repartição de competências não produza relações intergovernamentais eivadas de conflitos.

À guisa de conclusão, o trabalho buscou situar e discutir o federalismo enquanto uma instituição política no debate atual sobre os impasses à representação e à *accountability*. Em certa medida, o artigo vai ao encontro de uma agenda de pesquisa indicada por autores que vêm nas críticas à representação política a necessidade urgente de se encontrar soluções criativas para o aprofundamento da democracia.

Finalmente, cabe ressaltar que o federalismo não é uma panacéia. Devido à sua lógica essencialmente territorial, o federalismo não possui efeito direto no tratamento de questões relacionadas à crise da representação, tais como o acesso à informação, a

desconcentração do poder midiático, o pluralismo do debate público e o processo de formação das preferências políticas que estrutura formas de opressão. Contornar estes problemas requer um conjunto de medicinas. Neste sentido, há espaço para pesquisas futuras que busquem identificar as conexões entre o federalismo e o fortalecimento da sociedade civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, George. **Federalismo: Uma Introdução**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- BEER, Samuel H.. Federalism, Nationalism, and Democracy in America. **The American Political Science Review**, v. 72, n. 1, p. 9-21, mar. 1978.
- BONAVIDES, Paulo. O Estado Federal. In: _____. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 179-191.
- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A Dinâmica Institucional da Cooperação Intergovernamental em Estados Federados: O Caso Brasileiro em Perspectiva Comparada. In: SERAINE, Ana Beatriz dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista; MIYAMOTO, Shiguenoli (Org.). **Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas**. 1. ed. Teresina: Universitária da UFPI, 2008. p. 185-221.
- FALLETI, Tulia G.. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: O Brasil em Perspectiva Comparada. In: SOUZA, Celina; NETO, Paulo Fábio Dantas. **Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2006.
- KREIMER, Seth F.. Federalism and Freedom. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 574, p. 66-80, mar. 2001
- KYMLICKA, Will. Federalism, Nationalism, and Multiculturalism. In: KARMIS, Dimitrios; NORMAN, Wayne (Ed.). **Theories of Federalism: A Reader**. 1. ed. United States of America: Palgrave Macmillan, 2005. p. 269-292.
- LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: Remédios Republicanos para Males Republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os Clássicos da Política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. v. 1. cap. 7, p. 243-287.
- LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações Contemporâneas da Representação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, p. 63-93, jan.-jun. 2009.
- MALUF, Sahid. Estado Federal. In: _____. **Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 167-174.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.. Introduction. In: _____ (Ed.). **Democracy, Accountability and Representation**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 1-26.
- _____. Eleições e Representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.
- MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.
- _____. Accountability em Listas Abertas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 183-200, out. 2010.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: Sobre Significados e Medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

ROVERSI-MONACO, Fabio. Centralização e Descentralização. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. 2 v. p. 329-335.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

STARK, David; BRUSZT, Laszlo. Enabling Constraints: Fontes Institucionais de Coerência nas Políticas Públicas no Pós-socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 13, n. 36, fev. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-9091998000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 24 jun. 2011.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, jan. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lang=pt>. Acesso em: 24 jun. 2011.

_____. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. In: KARMIS, Dimitrios; NORMAN, Wayne (Ed.). **Theories of Federalism: A Reader**. 1. ed. United States of America: Palgrave Macmillan, 2005. p. 255-268.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições, Estratégia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

URBINATI, Nadia. O que Torna a Representação Democrática?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

Data de Submissão: 10-02-2012

Data de Aprovação: 12-05-2012

