

Representação política: modelos e problematizações

Carolina Leister¹
J.R.N. Chiappin²

Resumo

Primordialmente é introduzido um enquadre contratual para tratar da temática da representação política. Em seguida são apresentados três modelos de representação: (i) modelo de representação na concepção sociológica ou representação como microcosmo; (ii) modelo de representação na concepção do agente/principal; (iii) modelo de representação na concepção burkeniana ou representação como autonomia. O objetivo deste artigo é estender-se sobre o segundo deles, o modelo de representação na concepção do agente/principal, por este mostrar-se capaz de, em maior extensão, problematizar o conceito de representação política, particularmente se contraposto ao terceiro modelo, a representação na concepção de Burke, mas também com relação ao primeiro modelo, aquele da representação como microcosmo. Em seguida, são identificados alguns desses problemas levantados sobre o modelo do agente/principal, todos eles relativos à conexão/desconexão vontade do representado – decisão do representante. Finalmente, são aventadas algumas abordagens que poderiam colaborar na proposição de soluções alternativas para esses problemas, particularmente a teoria dos grupos de Mancur Olson e a teoria da economia constitucional de James Buchanan. Essas soluções são calcadas na tentativa de construir desenhos institucionais que são enquadres para decisões políticas, de modo a garantir que o representante efetivamente adira ao interesse do corpo representado como um todo, em vez de seu próprio interesse e aquele de seu distrito eleitoral específico.

Palavras-chave: Representação política. Modelo do agente/principal. Responsividade. Responsabilidade. *Moral hazard*.

1 Ana Carolina Corrêa da Costa Leister é doutora em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, São Paulo, Brasil e pós-doutora pela Faculdade de Economia e Administração da mesma universidade. É professora adjunta I da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (EPPEN-UNIFESP), Osasco, São Paulo, Brasil. É autora de artigos publicados nas revistas *Revista Princípios* (2013), *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* (2013), *Revista da Faculdade de Direito Milton Campos* (2012), *Empreendedorismo, Gestão e Negócios* (2012), entre outras. E-mail: carolina.leister@unifesp.br.

2 José Raymundo Novaes Chiappin é doutor em Física pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, São Paulo, Brasil, doutor em Economia pela Faculdade de Economia e Administração da mesma universidade, doutor em Filosofia pela University of Pittsburgh. Pittsburgh, Pensilvânia, Estados Unidos, pós-doutor pelo Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP) São Paulo, São Paulo, Brasil, sendo e Professor Associado do Departamento de Economia desta mesma universidade. É autor de artigos publicados nas revistas *Princípios* (2013), *Argumentos: Revista de Filosofia (Impresso)* (2013), *Revista da Faculdade de Direito Milton Campos* (2012), *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico* (2012), *Revista Brasileira de Direito Constitucional* (2012), entre outras. E-mail: chiappin@usp.br.

O presidente da Câmara dos Deputados, Aldo Rebelo (PC do B-SP), anunciou que pretende levar a plenário agora no início de setembro a PEC (proposta de emenda constitucional) que acaba o voto secreto para parlamentares. Se o dispositivo for aprovado, ganhará a democracia brasileira [...]. É preciso acabar o mecanismo das votações secretas. Ainda que por vezes o clamor público não seja o melhor conselheiro, parlamentares são representantes da população. Nada justifica que possam agir sem prestar contas de cada um de seus atos (Editorial, Folha de São Paulo. 27/08/2006).

I O enquadre contratual

O tema a ser abordado neste artigo é aquele da representação, mais especificamente, a representação política. Adota-se aqui uma definição de caráter jurídico, o termo *representação*: *representação constitui-se numa forma de contrato na qual direitos são trocados entre as partes contratantes e seguindo o princípio da autonomia da vontade dessas partes*. Pode-se entender, a partir dessa definição, a representação como sustentando, como precondição, um complexo de direitos, *i.e.*, uma distribuição prévia qualquer de direitos como dotação inicial, dotação esta que é reconhecida e respeitada pelas partes contratantes. Direitos, por sua vez, são definidos, mecânica e negativamente, à maneira hobbesiana, como estabelecimento de campos de ação humana nos quais se é livre para deliberar (HOBBS, 2000 [1651]). Trata-se de uma definição mecânica e negativa porque implica a ausência de restrições externas ao comportamento humano, analisado este em sua tendência natural, *i.e.*, livre de impedimentos sociais. A vantagem dessa definição reside na possibilidade de decompor todo o campo de ação humana em subáreas de atividades ou ações, *v.g.*, a subárea das decisões políticas, e destas, as subáreas das decisões administrativas e jurisdicionais³; a subárea das decisões econômicas, e destas, as subáreas de decisões de investimento e de estratégias empresariais, no intuito de fundar uma cartografia para direitos, ou ainda, para a construção de uma taxonomia de classes ou campos de ação humana. Mais especificamente, então, o contrato pode ser definido aqui como a troca de direitos relativos a

3 Partimos do pressuposto de que parcela das decisões administrativas tem caráter político, justamente aquelas que seguem os critérios de conveniência e oportunidade, e, ainda, de que parcela das decisões jurisdicionais são, igualmente, políticas, o que se pode ver expresso no próprio mecanismo decisório do Supremo Tribunal Federal, decisões individuais dos ministros motivadas em seus votos, mas a regra majoritária para se definir o entendimento deste órgão para as questões que chegam até ele. Aqui, a decisão por maioria representa um modelo político de decisão, não uma decisão técnica.

determinadas subáreas de ação. Portanto, uma definição mais restritiva que aquela do direito das obrigações, que abrange ampla margem de direitos e sua contrapartida, os deveres de dar, fazer e não fazer. Assim sendo, o conceito de representação presentemente abordado implica uma forma de contrato na qual uma das partes é autorizada a agir e a tomar decisões em nome da outra, na(s) subáreas(s) especificada(s) no contrato.

Representação política é, nessa seqüência de definições, um contrato envolvendo a troca de direitos políticos, especialmente a transferência do direito de participar diretamente das decisões políticas. A parte que cede o seu direito é chamada contratante ou *representado*, a que o assume no lugar desta, contratado ou *representante*. O primeiro é o titular do direito, o segundo o assume nominalmente. Como pode ser justificada, ainda, essa transferência? A justificação apresentada neste artigo segue a análise consequencialista: consequências vantajosas podem ser auferidas dessa transferência de direitos instituída no contrato com relação ao *status quo*, sendo este último um estado social que cada indivíduo mantém como direito à participação direta na política, sustentando que esses direitos são distribuídos equitativamente entre os participantes, quer dizer, cada indivíduo tem igual direito de participar da ação ou decisão política⁴. Em outras palavras, assume-se que todo contrato implica ganhos mútuos obtidos da troca (de direitos políticos para o caso aqui tratado), ou ainda, que todo contrato firmado, voluntariamente, entre indivíduos supostos livres é um movimento Pareto-eficiente, visto que segue o princípio da autonomia da vontade, caro ao direito privado. A representação política apresentada como uma forma de contrato, *in casu*, um contrato social entre o povo e seu representante, segue essa regra.

Para o caso do contrato envolvendo representação política, duas importantes vantagens podem ser auferidas da transferência de direitos aí estabelecida. São elas: (i) a ampliação da democracia, promovendo a democracia de massa, inviável sob sua forma direta em Estados-Nação; (ii) a maior eficiência auferida da divisão do trabalho e da especialização⁵. A primeira é defendida

4 Qualquer distribuição de direitos políticos não igualitária poderia ser admitida. Todavia, por centrar-se mais prioritariamente em decisões políticas sob um regime democrático na qual se assume a fórmula um indivíduo, um voto, adota-se aqui a distribuição eqüitativa como condição inicial.

5 Como veremos, a mesma premissa pode ser encontrada na teoria do agente/principal, formulado originalmente a partir das análises envolvendo a separação entre controle e propriedade nas modernas sociedades

por, dentre outros autores, Sartori, que adota a representação como princípio intermediário⁶, obtido da interação entre as normas democráticas da soberania popular e do autogoverno, de um lado, e o mundo empírico, de outro. A representação é a forma de implementar essas normas no mundo empírico, normas estas que não devem ser levadas à prática diretamente, mas por meio de princípios intermediários que fornecem o mecanismo de ajuste entre elas e o mundo empírico. A segunda vantagem da transferência de direitos é a eficiência que a divisão do trabalho e a especialização incorrem na subárea de ação e decisão política. Nesse caso, transfere-se o direito de participar diretamente na decisão política para aquele que se especializou nessa subárea de ação, quero dizer, o representante. A relação representante-representado surge, então, porque é vantajoso para as partes contratantes se especializarem em determinadas subáreas de ação e trocarem seus direitos sobre essas subáreas entre si, aumentando a interdependência, em vez de se apostar na autossuficiência, esta última, sabidamente, menos eficiente. (A oposição autossuficiência e interdependência permite-nos distinguir, igualmente, o socialismo de Marx, de um lado, daquele de Arendt e Habermas, de outro. Com a ditadura do proletariado marxista, os trabalhadores não mais se especializariam, mas buscariam sua autossuficiência por meio do trabalho. Na radicalização da teoria marxista, no fim da história, com a abolição da propriedade privada, e graças à autossuficiência econômica alcançada por cada um, a esfera privada estaria maximizada, pois um indivíduo não dependeria de outro para sobreviver, tornar-se-ia economicamente autossuficiente. Visando evitar a destruição da esfera pública, Arendt e Habermas apostam em um modelo de sociedade em que os indivíduos manteriam sua interdependência, não apenas no sentido econômico, mas também, e principalmente, político).

Cabe ressaltar que essa perspectiva toma a participação política como um custo, uma vez que implica consumo de tempo e recursos da parte dos indivíduos para participarem diretamente na política - tempo e recursos que poderiam

empresariais. Segundo Williamson (1983) e Fama e Jensen (1983), a separação entre controle e propriedade representa um ganho de eficiência por força da divisão de tarefas e da profissionalização dos administradores. A profissionalização das empresas familiares representa a aplicação prática desse argumento. A contrapartida a este argumento pode ser construída a partir das análises de Pratt e Zeckhauser (1985), ao apontarem para a assimetria de informação ínsita ao problema de agência, permite-nos deduzir que é justamente a divisão e especialização de tarefas entre controlador e proprietário a causa dessa assimetria de informação, e, por aí, dando margem à maior distância entre os interesses do principal ou proprietário e as decisões do agente ou controlador.

⁶ Aqui Sartori faz uso do recurso metodológico princípio intermediário proposto por Benjamin Constant.

estar sendo consumidos na atividade produtiva econômica. Ainda, o produto da transferência de direitos sobre subáreas de ação sob o contrato é a geração de deveres para as partes contratantes. Nessa alínea, essa transferência pode ser de dois tipos: (i) *alienação*, quando a transferência envolve a geração de deveres apenas da parte do contratante ou representado, aquele que transfere seus direitos ao contratado ou representante; (ii) *delegação*, se essa transferência implica o estabelecimento de deveres para as duas partes contratantes – representado-representante. O primeiro está caracterizado na urdidura do contrato social hobbesiano, o último tem no contrato social de Locke uma proposta exemplar. A alienação e a delegação envolvem, ambas, a noção de autorização, pois é escolha da parte contratante ceder esse direito do qual é titular. Contudo, a delegação, mas não a alienação, envolve dois importantes componentes da teoria da representação: (i) *accountability*; (ii) responsividade.

O primeiro, *accountability*, trata da obrigação de prestar contas, viabilizada sua exigência através do princípio da publicidade dos atos políticos, mais a incorporação de um mecanismo de sanção caracterizado como uma estrutura de incentivos para que os representantes cumpram uma determinada tarefa conforme a vontade dos representados, as eleições, nas quais o representado autoriza ou desautoriza o representante a exercer um mandato⁷. Imputa-se, assim, uma maior especificidade ao conceito de representação política ao caracterizá-lo como representação eletiva. De sorte que, se o contrato figura como o mecanismo de transferência de direitos entre os contratantes, e se a transferência de direitos políticos é a transferência do direito de participar das decisões políticas, então o contrato ao qual se refere aqui é a carta constitucional, uma forma de arranjo contratual, ou ainda, uma espécie de contrato social. A carta constitucional define, juridicamente, o governo como a entidade legal que representa o povo e a eleição como o mecanismo que, regularmente, designa e substitui os mandatários dessas decisões políticas, os representantes, ao governo. Mas mais do que eleições na garantia da operação do mecanismo de *accountability*, tem-se a *eleição competitiva* como condição de sua efetividade. Ou seja, apenas a eleição competitiva cria um mercado eleitoral⁸ com incentivos para premiar ou punir o

7 Por conseguinte, adota-se, nesta concepção, a perspectiva de que a eleição não se resume a um procedimento para imputar legitimidade ao governo, mas institui uma relação entre as duas partes, uma relação que implica a troca de direitos e a instituição de deveres entre elas com possibilidade de sanção para o seu não cumprimento pelas partes.

8 O mecanismo de mercado eleitoral foi primeiro caracterizado por Downs e Buchanan.

representante. Se, por um lado, a eleição competitiva é a única forma de produzir representação democrática, por outro, é tida por muitos como um sistema insuficiente de incentivos, constituindo-se em um fraco mecanismo de sanção, pois o representado restringe-se a uma função puramente consultiva, sendo seu controle sobre o representante periódico, quer dizer, limitado aos períodos de eleição. O outro componente, a responsividade, é um produto do primeiro, podendo ser definido como a sensibilidade do representante às demandas do representado, sensibilidade esta obtida graças ao mecanismo que vincula a obrigação de prestar contas, quer dizer, a *accountability*. *Accountability* e responsividade operam, pois, de modo complementar (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Antes de apresentar os três modelos de representação política, cabe caracterizar os custos da delegação, aqueles que devem advir da desconexão entre a vontade do representado e a decisão do representante. Segundo Pitkin (1967; 1989), trata-se da polêmica envolvida na representação política, qual seja, aquela entre o mandato e a independência. Quando não existe desconexão, *i.e.*, quando a correspondência é plena, esses custos são nulos. Com a desconexão *vontade-do-representado – decisão-do-representante*, custos da delegação tornam-se positivos. Dessa caracterização, segue a possibilidade de diferenciar contratos como pertencentes a duas classes: (i) a classe dos contratos completos, que implicam um mandato imperativo, no qual são zerados custos da delegação, visto que a função do representante é cumprir a decisão *ipsis litteris* conforme requer o representado, e por aí, tal como expresso pela opinião pública⁹; (ii) a classe dos contratos incompletos, identificada ao mandato delegativo, no qual o custo da delegação torna-se positivo, uma vez que é garantida ao representante a autonomia com relação à vontade do representado¹⁰. No

9 Recentemente, o Congresso Nacional brasileiro vem se mostrando mais favorável a esta proposta ao aprovar, na Câmara dos Deputados, e agora na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, a Proposta de Emenda à Constituição 43/2010, que prevê a possibilidade do voto parlamentar aberto em todas as instâncias do legislativo.

10 A associação do mandato político com um instituto do direito civil, in casu, o contrato de mandato, pode ser encontrada, e.g., em Carvalho de Mendonça. Não obstante, Dallari (1995 [1971]) adverte-nos que o primeiro é instituto do direito público, pois apenas pode ser delegado, ao passo que o instituto de direito civil caracteriza-se por ser, essencialmente, imperativo. Ao considerar que, mesmo no âmbito do direito privado, hodiernamente, os contratos firmados permanecem sendo bastante incompletos em razão tanto da complexidade da economia moderna quanto do prazo diferido entre o contrato e seu cumprimento ao longo

primeiro caso, o contrato é completo porque minudencia a tarefa (incluindo o procedimento a ser adotado), para a qual o representante foi contratado, de modo que o seu não-cumprimento pode gerar, como consequência, a responsabilização jurídica do representante. No contrato incompleto, que é aquele que caracteriza mais comumente o mandato político, porque se assumiu previamente que o representante se especializou na tomada de decisão política com relação ao representado, o primeiro não é juridicamente acionado pelo último, posto que o contrato não especifica detalhadamente suas atribuições, imputando ao representante maior liberdade para exercer sua especialidade, que é a análise das alternativas, enfatizando e ponderando consequências *políticas* ou *sociais* das decisões.

2 Os modelos de representação política

A representação política é caracterizada neste artigo como um contrato. O contrato, por sua vez, fica definido, juridicamente, como uma relação de troca ou transferência de direitos, e o contrato de representação política envolve a transferência do direito de participar diretamente das decisões políticas, o que implica a instituição da relação entre representado e representante. Nessa perspectiva, coloca-se imediatamente como problema a conexão/desconexão entre a vontade do representado e as decisões do representante. Como afirmado acima, custos de delegação são zerados quando a conexão é total, caso do contrato completo ou mandato imperativo. Custos de delegação tornam-se positivos quando subsiste uma distância entre a vontade do representado e a decisão do representante, *i.e.*, em se tratando de contratos incompletos ou mandato delegativo. Supondo que a representação política é justificada em termos da possibilidade de especialização do representante para o exercício da atividade na subárea de decisões políticas, é esta segunda forma de mandato

do tempo (e.g., os contratos de longo prazo, caso dos contratos relacionais), difícil parece-nos sustentar a divisão mandato civil imperativo versus mandato político delegado.

Além disso, diz Dallari que o mandato civil é tido por contratual, ao passo que o político não o é. A diferença não se sustenta se pensarmos a política como fazem os contratualistas clássicos, i.e., como a resultante de um contrato social firmado entre povo e governo. Embora o contrato social não tenha existido de fato, é como se o tivessem feito efetivamente, haja vista que os governos nas democracias modernas têm deveres e respondem por seus atos perante os representados (e.g., artigos 29-A, §§ 2º e 3º, artigo 50, artigos 85 e 86 e artigo 100, §7º da Constituição Federal Brasileira de 1988). Assim sendo, se a procuração é o instrumento que funda o contrato de mandato no direito civil, esse contrato social mais o voto fazem o papel de procuração para o caso do mandato político.

que deve prevalecer. A seguir, pretende-se apresentar três modelos de representação política, indicando os problemas e soluções trazidos por eles relativos à desconexão supracitada. Subsequentemente, enfatiza-se a proficuidade de um desses modelos na problematização da representação política e as possibilidades teóricas que poderiam ser adotadas como estratégias para tratar dessas questões. Finalmente, indica-se a razão ou o porquê de o segundo desses modelos, o agente/principal, relativo ao primeiro e ao terceiro, o sociológico e o burkeniano, mostra-se rico na representação do problema da representação política.

Principiemos, então, pela apresentação desses modelos. No tocante ao problema da desconexão entre vontade-do-representado e decisão-do-representante, no primeiro modelo de representação política, aquele do microcosmo, essa desconexão é expressa na noção de *representatividade*. Segundo esta, um corpo de representantes é tão mais conectado à vontade do representado quanto mais se assemelha com ele, *i.e.*, nesse modelo, a ênfase recai na composição do parlamento, e o objetivo é que essa composição seja tal que a legislatura possa se caracterizar como um retrato fiel, mas em escala reduzida, do conjunto dos representados. Nessa perspectiva, quanto mais fiel ou representativa é a composição do parlamento relativa ao corpo de representado, maior se supõe ser a conexão entre as decisões do primeiro e a vontade do último. Em outras palavras, a representatividade ou fidelidade absoluta do parlamento como microcosmo da sociedade significa que custos de delegação foram zerados. Ser representativo significa, estatisticamente, *que qualquer cidadão pode ser selecionado para a amostra*, neste caso, o parlamento, com igual probabilidade. Significa dizer, com maior atecnia, que cada grupo pertencente ao corpo representado pode ser retratado no parlamento na mesma proporção com que ele aparece na população.

A exigência da representatividade pode ser mais ou menos satisfeita sob diferentes fórmulas derivadas do princípio de representação proporcional adotado para a composição do parlamento. Esse princípio, defendido por muitos analistas de sistemas eleitorais, dentre eles Mill (1964 [1860]) e, no Brasil, por José de Alencar (PORTO, 2000, 2001) e Brasil (1931), que introduziu o princípio representativo na arquitetura eleitoral do país, tem por propósito evitar que uma parcela dos representados, o grupo minoritário, seja alijado das decisões políticas, o que, nessa perspectiva, significa o aumento da distância entre a vontade do corpo representado e as decisões dos representantes. De

fato, agir apenas segundo a vontade da maioria dos representados é uma das formas que pode assumir o problema da desconexão aqui apresentado, e é justamente dessa forma que a concepção de representação como microcosmo visa tratar. Todavia, outros problemas surgem desse modelo. O problema central, nessa concepção, é aquele relativo à definição de que recortes devem ser feitos no corpo representado e retratados no parlamento: apenas a dimensão política ou também a sócio-econômica, cultural e religiosa? Se se consideram apenas as divisões na dimensão política, *e.g.*, as divisões de posição política segundo o espectro esquerda-direita, mais comumente usada para caracterizar os diferentes partidos, estas podem, efetivamente, estar representadas no parlamento. Ainda, se divisões nas dimensões política e sócio-econômica geram os mesmos recortes intergrupais, *v.g.*, quando aqueles de posicionamento político à direita pertencem às classes econômicas A e B, ao passo que o grupo de representados localizado à esquerda do espectro político pertence às classes C e D, então a divisão do corpo de representado sob qualquer dimensão, política ou econômica, é representativa, porquanto elas coincidem.

Se, todavia, os representados identificam-se, transversalmente, com diferentes divisões em dimensões distintas, *i.e.*, na dimensão política localiza-se à direita do espectro político, na dimensão econômica, pertence à classe C, e assumindo-se que as identificações transversais são a regra antes que a exceção¹¹, o problema de identificar a(s) dimensão(ões) apropriada(s) a ser(em) representada(s) no parlamento figura como central nesse modelo. Por outro lado, segundo Sartori (1994 [1987]), identificações transversais são vantajosas porque evitam: (i) que divisões ou clivagens sociais monolíticas venham a se instituir; (ii) que apenas uma das classes venha a deter o monopólio do poder. O problema fundamental com o modelo de representação política na concepção sociológica ou do microcosmo é o de que ele prioriza a composição do parlamento, sendo a conexão entre decisão-do-representante – vontade-do-representado considerada apenas indiretamente, via esta composição. Para essa concepção, se o parlamento é um retrato fiel do corpo representado

11 Neste particular, essas identificações transversais não significam necessariamente que alguém da classe C ou D age irracionalmente ao votar no candidato representante da classe A e B, contrariando, pois, a aplicação da teoria da escolha racional na ciência política. Não é anti-intuitivo reconhecer que muitos daqueles que pertencem a classes menos abastadas não necessariamente têm por propósito uma mudança no sistema que lhes favoreça enquanto classe. Antes, podem preferir uma mudança em sua posição social específica, passando a ocupar as classes A e B e deixando de pertencer às classes C e D.

(condição), então, a conexão está garantida (consequência), porque se assume que o representante pertence ao grupo que representa e identifica-se com o interesse deste grupo. Mas o modelo problematiza a relação representante-representado apenas até esse ponto, não tratando mais diretamente da conexão/desconexão entre a decisão do primeiro e a vontade do último, bem como das consequências daí implicadas. E esse é justamente o problema que se quer tratar neste artigo.

Um segundo modelo de representação política é aquele designado, neste artigo, como concepção do agente/principal¹². Nesse modelo, privilegia-se diretamente a análise das decisões tomadas no parlamento e, particularmente, a conexão desta com a vontade do representado, em vez de se analisar esta conexão indiretamente via a análise da composição do parlamento, como no modelo anterior. Ou seja, se o modelo anterior aborda esta conexão por meio de uma certa formulação diversa do problema tratado aqui, aquela que introduz a ideia de representatividade, supondo que a conexão é adquirida, e os custos de delegação são zerados, sob a condição do parlamento ser representativo do corpo representado, no agente/principal, a conexão/desconexão é abordada diretamente, quer dizer, avaliando o grau de fidelidade do representante em suas decisões com relação à vontade do representado. Na concepção do agente/principal, o *principal* é o contratante ou representado, ao passo que o *agente* é o contratado ou o representante. Ainda, nessa concepção, assume-se como tese que os agentes ou representantes são autointeressados. A partir dessa tese mais a concepção do agente/principal, pode-se problematizar, em muito maior extensão, a relação representante-representado, particularmente, a relação entre a vontade do primeiro e as decisões do segundo.

O primeiro problema aventado trata de uma problemática relativa à assimetria de informação. Este é chamado *problema do agente/principal* e surge na representação, quando o principal ou representado não dispõe de recursos para monitorar a atuação do agente ou representante no sentido de averiguar se este se mostra sensível às suas demandas. Uma instituição com essas características é aquela do voto secreto dos parlamentares. Nessas circunstâncias,

12 A teoria do agente/principal foi desenvolvida a partir das análises de Berle e Means (1932) acerca do problema envolvendo as modernas sociedades empresariais, quando o controle e a propriedade dessas empresas são atribuídos a pessoas distintas.

o representado fica sem saber quais, dentre os parlamentares, são mais ou menos sensíveis às demandas dos representados, o que tenderia a aumentar a distância entre as decisões dos primeiros com relação à vontade dos últimos. Ato contínuo, a prescrição de reforma institucional para solucionar o problema é, aparentemente, simples: tornar o voto do parlamentar aberto, posição à qual nosso Congresso Nacional vem se filiando, tendo em vista a possível aprovação da PEC 43/2010 pelo Senado Federal. Esta reforma deve, por outro lado, introduzir uma outra problemática na relação representante-representado – aquela da responsabilidade. Por outro lado, o problema de assimetria de informação designado *problema do agente/principal* incorpora casos em que os custos para se obter a informação sobre a atuação do agente ou representante são muito altos, tornando altos os custos relativos a essa fiscalização. Por conseguinte, as condições em que ocorre o problema do agente/principal são duas: (i) assimetria de informação entre representante ou agente e representado ou principal; (ii) altos custos com a fiscalização da atuação do representante/agente.

E, ainda, no caso do mandato delegativo, aquele em que o contrato é incompleto, não sendo especificadas todas as condições contratuais, o problema torna-se mais dramático. No contrapé, o problema do agente/principal não ocorre quando: (i) o contrato é completo, *i.e.*, o mandato é imperativo; (ii) é possível acessar o desempenho do agente sem altos custos, como no caso do voto parlamentar aberto. Essas condições, não seria preciso dizer, dificilmente são encontradas, que dirá no mundo político. O problema colocado explicitamente por este modelo de representação política deve ser tratado por meio de reformas institucionais que minimizem os custos para se obter informação relativa ao desempenho do agente, uma vez que sua resolução plena figura ser impossível. Ou seja, essas reformas devem disponibilizar mecanismos de monitoramento ou controle social sobre os agentes/representantes. Esses mecanismos podem ser classificados em duas categorias: (i) mecanismos que possibilitam acessar informação sobre o representante antes de *contratá-lo* (o ato de contratar sendo interpretado como o ato de votar nele) ou durante o seu mandato; (ii) mecanismos nos quais o acesso a essa informação é obtido após o contrato ter sido executado.

No primeiro caso, temos mecanismos que possibilitam acessar informação sobre a reputação do agente/representante, *v.g.*, verificar se este mantém

limpa sua *ficha*. Outro mecanismo é a fidelidade partidária e a existência de partidos programáticos, tornando obrigatória à vinculação das ações do representante à plataforma defendida pelo partido que, por sua vez, expressaria o interesse dos representados (ou, ao menos, de uma parcela deles). A obrigação do parlamentar de votar conforme sua bancada tem a função de facilitar o controle sobre as ações deste. Ainda outros mecanismos adotados para facilitar o acesso à atuação do representado são: (i) o estabelecimento de instituições com participação direta do principal/representado no sentido de monitorar, a uma menor distância, as ações daquele; (ii) os pesos e contrapesos institucionais que fazem com que as instituições políticas se fiscalizem mutuamente, tornando a atuação parlamentar mais transparente; (iii) uma imprensa livre¹³. O acesso à informação, depois de firmado e trazido a termo o contrato, é obtido mais facilmente por meio do mecanismo de reeleição. Nesse caso, o acesso à informação relativa ao representante e ao seu desempenho é avaliado sob uma perspectiva mais global, considerando seu desempenho durante todo o mandato. Por conseguinte, a reeleição se caracteriza como uma instituição política favorável no que tange à função de acessar informação relativa ao comportamento do parlamentar e ao seu compromisso face aos interesses dos representados.

Ainda outro problema trazido pela concepção de representação política do agente/principal é relativo à possibilidade de identificar o interesse do principal. No caso de contratos privados firmados entre um único principal e o agente, o interesse do primeiro é facilmente identificável, mas quando o principal figura como um conjunto de indivíduos, e não apenas um deles, surge um novo problema de informação, agora da possibilidade de acesso à informação da parte do representante: como identificar o interesse do principal, sendo ele caracterizado por inúmeros representados? Uma primeira alternativa é considerar a vontade do principal ou representado equivalente à vontade da maioria. Outra opção é que o representado ou agente represente os interesses da parcela do corpo representado que pertence a seu distrito ou colégio eleitoral. Fazê-lo não implica abandonar a tese do autointeresse do representante político, uma vez que sua adesão à vontade do representado decorreria de seu autointeresse, no caso, de seu interesse de se manter no poder.

¹³ Para dizer o mínimo, visto que a imparcialidade seria uma exigência extra.

Nesse sentido, um novo problema, também relacionado à compatibilidade entre a vontade do representante e a decisão do representado se coloca. Trata-se do problema designado *moral hazard*. Esse problema, caracterizado como um problema de incentivo, ocorre em condições nas quais há incentivos para que o agente/representante se comporte de modo a gerar custos com os quais ele não terá de arcar, mas que recairão sobre o principal/representado (LEISTER, 2005). E o caso que será exposto e que apresenta essas características é o desperdício social. Desperdício social ou ineficiência nos gastos públicos decorre de qualquer projeto legislativo no qual o benefício de sua aprovação é inferior ao seu custo ($B > C$). Mais especificamente para o caso da representação, trata-se da circunstância na qual o representante toma decisões que favorecem seu distrito eleitoral, e que, em última instância, atendem ao seu autointeresse de ser reeleito, mas que prejudicam o corpo-representado (ou a nação) como um todo, quer dizer:

$$B_D > C_D$$

(o benefício auferido da aprovação do projeto é maior que o custo para seu distrito eleitoral), mas:

$$B_T < C_T$$

(o benefício total de sua aprovação é menor que seus custos totais, assumindo que a análise benefício e custo totais vincular-se-ia à noção de *interesse comum*, enquanto a análise benefício e custo da perspectiva de um único distrito se associaria à ideia de *interesse privado*).

Nessa perspectiva, na qual se aceita que o representante é autointeressado e tende a apoiar projetos, ainda que ineficientes, que favoreçam seu distrito eleitoral, uma vez que é motivado a se manter no poder, agindo racionalmente sob essa sua motivação individual, ele tomaria decisões contrárias ao interesse comum (decisões Pareto-inferiores, sob a perspectiva do interesse comum, posto que $B_T < C_T$)¹⁴. Por outra via, caso sua motivação fosse o interesse comum, essa espécie de ineficiência nunca seria produzida por meio

14 Adotamos aqui a perspectiva da teoria da escolha racional, segundo a qual o indivíduo é motivado por auto-interesse (que, convém ressaltar, em nada se confunde com o egoísmo puro). Ainda que dotado de um modelo simplificado das motivações humanas, desconsiderando que valores e crenças podem imbuir o comportamento do representante político, a perspectiva da escolha racional tem sido adotada por uma certa linhagem da ciência política, a teoria espacial do voto, com resultados preditivos bastante satisfatórios (LEONI, 2002).

de decisões políticas. Aqui o problema de representação é um pouco mais sutil, porque o agente/representante, efetivamente, representa interesses do principal/representado. Contudo, considera apenas uma parcela do corpo deste último. Assim, o representante é, em certo sentido, sensível às demandas sociais, mas sua responsabilidade é parcial, pois não privilegia o interesse comum. Ainda pior, o representante que age, estrategicamente, desse modo, no intuito de maximizar votos, tenderá a obter maior apoio de seu colégio ou base eleitoral, que é aquela que, de fato, o elege, com relação àquele representante que age em prol do interesse comum (supondo que essa personalidade possa existir). Aqui a eleição deve funcionar como um mecanismo de seleção adversa, pois tende a selecionar o pior representante, aquele que age de modo a produzir ineficiência.

A solução para a problemática apresentada passa por uma reforma nas instituições com o intuito de alterar sua estrutura de incentivos. O sucesso dessa reforma depende de sua capacidade para cumprir a *condição de compatibilidade de incentivo*. Por *condição de compatibilidade de incentivo*, entende-se a estrutura de incentivos que, ao sustentar o autointeresse das partes, dispõe de um mecanismo de reforço capaz de fazer os indivíduos trabalharem pelo interesse comum. Sendo assim, duas abordagens metodológicas podem ser aventadas a fim de guiar a reforma nas instituições políticas. São elas: (i) a teoria dos grupos, de Mancur Olson; (ii) a teoria da economia constitucional, de James Buchanan. Ambas são teorias dos bens públicos, e estamos aqui identificando o fornecimento do bem público à satisfação do interesse comum ($B_T > C_T$), uma vez que esse fornecimento implica ganhos para toda a sociedade. Ou seja, o fornecimento de bem público é um caso em que o interesse comum seria satisfeito porque o benefício para cada indivíduo seria maior do que o custo:

$$(B_i > C_i) \rightarrow (B_T > C_T).$$

Sabe-se que o bem público é ofertado mais eficientemente por meio da ação coletiva. Ou, dito em outras palavras, o interesse comum é satisfeito em maior medida por meio da coordenação e centralização das ações individuais em decisões coletivas. Por outro lado e a despeito desse aparente truísmo, Olson (1999 [1965], p. 14) aponta que,

[...] a menos que o número de indivíduos do grupo seja realmente pequeno, ou a menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em

interesse próprio, os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais. Em outras palavras, mesmo que todos os indivíduos de um grupo grande sejam racionais e centrados nos próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns ou grupais.

Nesse caso, o fornecimento de bem público seria ofertado a um nível menor que o ótimo. A solução que se pode derivar da proposta por Olson é incorporar às instituições incentivos privados para além do interesse comum, *i.e.*, o fornecimento do bem público, que reforcem positivamente o bom desempenho e punam a má performance, desestimulando-a.

Para o caso em fito, que envolve decisões políticas parlamentares, sustentar-se-iam mecanismos para acionar juridicamente e punir o representante que age de modo a corroer o tesouro nacional por meio da aprovação de projetos ineficientes do ponto de vista da nação como um todo (projetos envolvendo a oferta estatal de bens privados). Mas esse mecanismo opera apenas *a posteriori*, uma vez ocorrido o desperdício social, e dependeria da fiscalização, que comumente implica altos custos para o corpo representado¹⁵. Ainda, para representantes avessos ao risco, o mecanismo funcionaria também como um desestímulo para que estes adotem comportamento ineficiente, portanto, agindo *a priori*, quer dizer, antes do desperdício ter ocorrido. Propensos a risco, contudo, manteriam o comportamento de agir contra o interesse do corpo representado como um todo. Altos custos com fiscalização também criam incentivo para que avessos ao risco se comportem como os propensos, incorrendo na forma de desperdício social supracitada. Ainda dentro dessa abordagem, outras reformas poderiam ser consideradas, mas cabe ressaltar que a possibilidade de compatibilizar incentivos nunca é totalmente satisfeita, principalmente em se tratando de instituições e carreiras políticas.

Alternativamente, considerar-se-á a proposta de James Buchanan (LEISTER, 2005). Colocado o problema em suas palavras, entende-se que representantes autointeressados, tomando decisões sob regras majoritárias, tendem a aprovar projetos ineficientes que privilegiam seu distrito eleitoral, e

15 Em última instância, se o representado precisar fiscalizar toda ação do representante, a representação política deixa de fazer sentido, porque esta exigência implicaria tornar o representado um especialista em decisões políticas, eliminando todos os ganhos que a representação, enquanto especialização, possibilita auferir.

que, em última instância, levariam à mesma sub-oferta de bem público, uma vez que este tende a ser substituído pela oferta, da parte do Estado, de bens privados, que privilegiariam apenas parte do corpo representado¹⁶. Esse é um caso do *pork barrel*. (Para ir além de sua advertência contra os malefícios da adoção da regra majoritária, podemos pensar que a aprovação de emendas parlamentares individuais podem incorrer nesse mesmo problema.) Uma das soluções derivadas da proposta de Buchanan para problemas de desperdício social é a incorporação *ad hoc* de barreiras constitucionais que vetem a aprovação de projetos ineficientes. Operacionalmente, para o caso trabalhando aqui, é interpretada como a possibilidade de que alternativas ineficientes permaneçam fora do conjunto de oportunidades das decisões políticas. Assim, aumentando a especialização no que tange às decisões políticas, a definição do conjunto de oportunidades, quer dizer, das alternativas que nele constam, seria uma tarefa imputada à burocracia tecnicamente competente, não aos representantes políticos¹⁷. No caso das emendas parlamentares individuais, significa que nenhum projeto é aprovado sem ser previamente avaliado por um corpo técnico.

Justifica-se essa imputação porque a seleção do conjunto de oportunidades depende da avaliação das alternativas segundo uma metodologia custo-benefício, portanto, uma avaliação técnica, de sorte que a solução que se deriva aqui da proposta de Buchanan envolve um meio termo entre burocracia e política, *i.e.*, entre análise técnica, que define o conjunto de oportunidades segundo critérios de eficiência, e decisões políticas, que selecionam a alternativa preferida segundo critérios políticos. A solução, portanto, implica um *tradeoff* entre as dimensões técnica e política, procurando contemplar, em alguma medida, ambas. De todo modo, quer se trate da solução deduzida da teoria dos grupos de Olson, quer da abordagem constitucional buchiana, o certo é que ambas as soluções podem ser reduzidas à possibilidade de introduzir um enquadre eficiente, do ponto de vista da avaliação técnica, às decisões

16 No caso de bens privados, no lugar de bens públicos, a fórmula da nota anterior não mais se sustenta, porque a condição ($B_i > C_i$) não é satisfeita.

17 Alternativamente, no lugar da barreira constitucional, o poder de veto do executivo operaria do mesmo modo, supondo que o autointeresse do presidente, que o motiva a manter-se no poder, o levaria a apoiar o interesse comum, quer dizer, projetos onde $B_T > C_T$, porque seu colégio eleitoral, diferente dos parlamentares, é todo o corpo representado. Além disso, as decisões de veto do presidente estariam amparadas pelo corpo de técnicos que o assessora.

políticas, viabilizando a possibilidade de, por meio de reformas institucionais, introduzir maior racionalidade ao jogo político, disponibilizando mecanismos que garantam que representantes autointeressados ajam em prol do corpo representado.

O que a problemática do *moral hazard* aponta ainda é que são coisas distintas a responsividade ou lealdade do representante com relação ao seu representado particularmente, quer dizer, ao seu eleitor, de um lado, e a responsividade/lealdade daquele relativa ao corpo representado como um todo, de outro. Nessa perspectiva, a questão a ser colocada é aquela que pergunta acerca de a quem é devida a lealdade do agente/representante, se ao seu eleitor particular ou ao corpo representado, para além da questão de quão leal devem ser os agentes/representantes. Se se quiser traduzir essas problemáticas na terminologia da ciência política, a questão da lealdade pode ser capturada pela dimensão *responsividade*, ao passo que a questão relativa a quem é devida a lealdade, seria interpretada como uma outra dimensão da discussão relativa à representação, qual seja, a *responsabilidade*.

Nessa linha, ser *responsivo*, se atribuído ao representante, significa sua capacidade de responder às demandas sociais majoritárias ou as de seu distrito eleitoral. Ser *responsável*, de outra via, é a habilidade do político para sintetizar essas demandas e responder segundo o interesse comum, quer dizer, o interesse do corpo representado como um todo, não apenas a uma parcela deste. Se, para o primeiro caso, reformas nas instituições políticas devem contemplar os mecanismos que garantam maior fidelidade do representante com relação ao representado, *v.g.*, criando incentivos para que o primeiro aja conforme a vontade do último, para o outro caso, são prescritas reformas que possibilitem maior autonomia do representante com relação, justamente, à vontade de seu representado particular, quer dizer, à vontade de seu colégio eleitoral.

Um terceiro modelo de representação pode, então, ser apresentado: trata-se do modelo de representação na concepção de Edmund Burke (1942 [1774]): a representação geral, virtual e autônoma. Nesse modelo, enfatiza-se a autonomia do representante com relação ao representado, particularmente, com relação ao seu distrito eleitoral ou à vontade majoritária da sociedade, no sentido de permitir que ele atue em prol do interesse comum, quer dizer, em favor do corpo representado como um todo. Sendo assim, assume-se, no modelo de Burke, a tese segundo a qual o representante é motivado por interesse

comum e sua autonomia visa, principalmente, agir de modo responsável, *i.e.*, segundo esse interesse, antes que responsivamente, conforme o interesse de apenas uma parcela do corpo de representado. Burke (1942 [1774]) assume, ainda, que o interesse comum não pode ser expresso pela vontade manifesta do corpo representado, mas que existe independente deste. Modernamente, essa postura, em assumindo um interesse comum para além da somatória dos interesses individuais, tem sido criticada como autoritária da parte dos liberais.

Se, como no caso de Buchanan, o *interesse comum* puder ser expresso sob uma perspectiva objetiva, por exemplo, por meio de uma análise em que custo e benefício são objetivamente mensuráveis, então, poder-se-ia falar legitimamente em interesse comum (Buchanan não adota a terminologia *interesse comum*, tampouco a aprecia, visto que esta, comumente, tende a se associar a um interesse que difere da somatória dos interesses individuais. Quando se fala aqui de *interesse comum* em Buchanan, quer-se dizer, tão somente, que as alternativas do conjunto de oportunidades respondem ao interesse comum quando satisfazem critérios de eficiência nos quais $B_T > C_T$, como exemplos, o critério Paretiano de eficiência, que exige, como condição, que $B_i > C_i$, e o princípio de compensação, que dispensa esse requisito.). Caso contrário, diria Buchanan, se uma medida objetiva não puder ser acessada, não faz sentido falar em *interesse comum* para além dos interesses individuais. Um Burke menos conservador prescreveria, como desenho institucional, o contrato incompleto, ou seja, o mandato delegativo, garantindo maior liberdade ou autonomia do representante com relação ao seu representado particular, *i.e.*, ao seu eleitor/colégio eleitoral ou à vontade da maioria. A prescrição responde, nesse sentido, à dimensão *responsabilidade* no que tange à representação. O problema com esse modelo de representação política, contudo, é supor que o representante é motivado por interesse comum. Mas, mais do que isso, para Burke (e agora refere-se aqui ao conservador) - e a mesma posição é defendida por Madison no *Federalist Paper* n. 10 -, o interesse comum é diferente da somatória dos interesses individuais dos representados e não pode ser acessado por meio da consulta a estes últimos.

Nesse caso, uma forma de garantir a autonomia é aquela proposta por Burke (1942 [1774]) como sendo a representação virtual, quer dizer, sendo o representante motivado por interesse comum, a eleição torna-se desnecessária como mecanismo de controle sobre ele e, inclusive, tende a agir contra sua autonomia. (Nesse caso, o mandato representativo é um meio termo entre o

mandato imperativo e o mandato virtual de Burke, atribuindo ao representante relativa autonomia com relação ao representado, mas que manteria, ao menos, a eleição e o papel consultivo do povo.) O problema dessa proposta é o peso da exigência moral colocada sobre sua ontologia, quer dizer, sua suposição de que os representantes são motivados por interesse comum, dispensando assim mecanismos institucionais para controlar suas ações. Ou seja, as reformas institucionais são elaboradas no sentido de facilitar a expressão da preocupação do representante com o interesse comum. Mas, e no caso de o representante ser autointeressado? Nenhum sistema de incentivos, nenhum desenho institucional é construído para tratar dos custos sobre o representado que poderão advir do comportamento autointeressado do representante.

3 Proficuldade dos modelos de representação política

Nesta linha, a concepção do agente/principal que sustenta a tese do autointeresse do representante figura ser profícua em muito maior extensão com relação ao modelo burkeniano, mas também ao primeiro, o modelo de representação na concepção do microcosmo, que se preocupa apenas com a dimensão estática da representação, *i.e.*, de a condição do corpo de representantes equivaler fielmente ao corpo de representado, em termos de suas divisões de grupos (quaisquer que possam ser elas). É profícua porque problematiza, em maior extensão, a temática da representação, possibilitando a elaboração de instrumental mais refinado na tentativa de propor soluções, ao passo que, para a concepção burkeniana de representação, parte do problema encontra-se resolvido *ad hoc* entre seus pressupostos, ao supor ser o representante motivado pelo interesse comum (BURKE, 1942 [1774]). Caso não o seja, nenhum mecanismo é prescrito para fazê-lo agir conforme esse interesse (se este puder ser objetivamente mensurado).

A concepção do agente/principal constrói um modelo ontológico muito mais inóspito e tenta solucionar problemas de representação dentro desse modelo. Se o mundo é mais doce do que previra o modelo, tanto melhor. O contrário, por sua vez, figura ser problemático, quer dizer, se o modelo ontológico dentro do qual se resolvem problemas apresentar-se relativamente aprazível, o ferramental mostrar-se-á pobre em seu poder heurístico, pois parte da solução estaria incorporada a seus pressupostos, nesse caso, como exigências morais fortes sobre sua ontologia. É desse mal que padecem os modelos de representação

política na concepção do microcosmo e na concepção de Burke, isto é, sua fraqueza heurística na solução de problemas.

Para a concepção do microcosmo, assume-se que a conexão decisão-do-representante – vontade-do-representado é resolvida se satisfeita a condição da representatividade que assume ser representativo o parlamento que retrata fielmente o corpo representado, sendo o problema a garantia dessa equivalência. Por outro lado, nessa concepção, assume-se como tese que o representante é motivado a representar (e representa efetivamente) o interesse de uma parcela do corpo representado, aquela para a qual ele é representativo. Por focar na composição do parlamento, e apenas indiretamente na relação decisão-do-representante – vontade-do-representado, não problematiza a conexão/desconexão dessa relação e os problemas que dela advêm. Caso estendesse seu modelo para além do foco na composição parlamentar, poderia tornar-se equivalente ao modelo do agente/principal, pois o representante, nos dois modelos, age conforme uma parcela do corpo representado, seja porque se identifica com ele ou porque pertence àquele grupo (modelo do microcosmo), seja porque o representa por puro autointeresse (modelo do agente/principal). Por focar na composição do parlamento, o modelo do microcosmo prioriza a análise das diversas fórmulas do princípio de representação proporcional, buscando por aquela em que a proporcionalidade é maior. De outro modo, o modelo do agente/principal, por trabalhar mais diretamente com as decisões políticas parlamentares, enfatiza a análise do princípio majoritário de tomada de decisão e as consequências dele advenientes para o corpo representado. Ou seja, o modelo do microcosmo privilegia a análise dos sistemas eleitorais para composição do parlamento, ao passo que o modelo do agente/principal foca a análise das regras de tomada de decisão política.

Para a concepção burkeana, o problema é desenhar instituições ou mandatos sob os quais o representante possa agir com autonomia segundo o interesse comum, assumindo-se, de antemão, que ele é motivado por tal interesse. Se, no caso da concepção de representação como autonomia de Burke, se sustenta a versão da competência técnica do representante no lugar de sua motivação por interesse comum, deve-se assumir, simultaneamente, que as eleições se constituem em um mecanismo eficiente para selecionar representantes segundo tais competências, o que não é o caso. Por conta dessas características, a concepção do agente/principal acoplada da tese de que os representantes políticos são autointeressados, problematiza, em maior extensão, a representação política, além

de definir como um dos objetivos da engenharia política a busca por desenhos institucionais resultantes de um *tradeoff* ótimo em termos da distribuição de tarefas entre representantes políticos e burocratas, considerando, por um lado, que atividades envolvendo maior competência técnica devem ser decididas pela burocracia, e não pelo representante político, satisfazendo, assim, a dimensão *responsabilidade*, e, por outro, que os representantes respondem pela dimensão *responsividade*, introduzindo mais democracia e legitimidade às decisões políticas¹⁸.

4 Notas conclusivas

Em suma, o objetivo deste artigo foi apresentar uma série de problemas relativos à representação política, particularmente problemas: (i) derivados da concepção de representação do agente/principal, que se mostrou valiosa em sua capacidade de problematizar a temática da representação política e no maior poder heurístico das propostas que fazem uso de sua ontologia, em que o agente é autointeressado, como o são as de Olson e Buchanan; (ii) que apontam para o necessário *tradeoff* entre as dimensões responsividade e responsabilidade da representação.

Se, por um lado, a responsabilidade não necessariamente torna o representante sensível, por outro lado, um representante sensível não implica um governo responsável, sendo responsabilidade e responsividade muito diferentes e de difícil equilíbrio entre si. A principal sugestão evocada aqui foi, então, aquela da economia constitucional de Buchanan, qual seja, separar as duas atividades, técnica e política, e imputá-las a diferentes agentes, burocratas ou representantes políticos, no sentido de obter um *tradeoff* ótimo entre responsividade e responsabilidade.

Referências

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. **The Modern Corporation and Private Property**. New York: MacMillan, 1932.

¹⁸ Mesmo porque, em última instância, na concepção do agente/principal, o burocrata figura como agente, enquanto o representante político é o principal, de modo que também subsiste algum controle popular sobre os burocratas, não sendo estes totalmente independentes ou refratários às demandas populares, ainda que o sejam em menor extensão.

BRASIL, J. F. A. **Democracia representativa**: do voto e do modo de votar. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

BUCHANAN, J. M. **The Limits of Liberty**: Between Anarchy and Leviathan. Chicago: University of Chicago Press, 1975.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The Calculus of Consent**: Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1971 [1962].

BURKE, E. **Carta a los electores de Bristol**. Textos Políticos. México: Fondo de Cultura Económica, 1942 [1774].

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1995 [1971].

FAMA, E. F.; JENSEN, M. C. Separation of Ownership and Control. **Journal of Law and Economics**, v. 26, June 1983.

HOBBS, T. **Leviatã, ou, A matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Ícone, 2000 [1651].

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. **Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Política**. CEDEC, n. 67, São Paulo: Lua nova, 2006.

LEISTER, C. **Social Choice & Public Choice**: o problema da agregação e o cálculo das regras de decisão coletiva como fórmulas de alocação/ distribuição de recursos. 2005. Tese (Doutorado) - Universidade do Estado de São Paulo, FFLCH-USP, São Paulo, 2005.

LEONI, E. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). **Dados**, v. 45, n. 3, p. 361-386, 2002.

MENDONÇA, M. I. C. **Contratos no Direito Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1957.

MILL, J. S. **Considerações sobre o Governo Representativo**. São Paulo: Ibrasa, 1964 [1860].

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999 [1965].

PITKIN, H. F. **The Concept of Representation**. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 1967.

_____. Representation. In.: BALL, T.; FARR, J.; HANSON, R. (Org.) **Political Innovation and Conceptual Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

PORTO, W. C. **Dicionário do Voto**. Brasília: Editora UnB, 2000.

_____. **O Voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2001.

PRATT, J.W.; ZECKHAUSER, R. **Principal and Agents**: the structure of business. Boston: Harvard Business School Press, 1985. PORTO, W. C.

SARTORI, G. **A Teoria da Democracia Revisitada**: volume 1 – O debate contemporâneo. São Paulo: Editora Ática S.A., 1994 [1987].

WILLIANSO, O. E. Organization Form, Residual Claimants and Corporate Control. **Journal of Law and Economics**, v. 26, June 1983.

Recebido em: 06/03/2012

Aprovado em: 19/11/2013

Political representation: models and problematizations

Abstract

At the beginning in this paper a contractual frame is building in order to consider the theme of political representation. Next, three representation models are introduced: (i) representation model according to the sociological concept or representation as a microcosm; (ii) representation model according to agent / principal concept; (iii) representation model according to the Burkeian concept or representation as autonomy. The objective of this article is to explain the second one, the representation model according to the agent / principal concept, for it has proven capable of, to a large extent, problematizing the concept of political representation, particularly if compared to the third model, the representation according to Burke's concept, but also regarding the first model, the representation as a microcosm. Next, some of the problems raised against the agent / principal model, all of them concerning the will of represented – representative's decision connection / disconnection, are identified. Finally some approaches that could collaborate in the proposition of alternative solutions for those problems, are suggested, in particular the Mancur Olson's group's theory and James Buchanan's constitutional economy theory. These solutions rely on the attempt to build institutional outlines that are the frame for political decisions, in order to assure that the representative indeed adheres to the interest of the represented body as a whole, instead of the interests of his/her own and of his/her specific constituency.

Keywords: political representation, the agent / principal model, responsiveness, accountability, moral hazard.