

DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E SISTEMA PARTIDÁRIO

Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

FCL-UNESP-CAr



E-MAIL

kerbauy@travelnet.com.br

INTRODUÇÃO

- **Hobbes, Locke e Burke são os formuladores da moderna teoria da representação na esfera pública.**
- **As origens da teoria da representação no mundo moderno estão associadas a Thomas Hobbes, cuja teoria contratualista propunha que o soberano transformasse a multidão em um corpo único por ele governado, encarnando toda a autoridade.**

INTRODUÇÃO

- **O pacto social institui a autoridade: parte dele é a representação que, moralmente fundamentaria o exercício do poder pelo governante-representante.**
- **Deve-se levar em conta que Hobbes é considerado o teórico do absolutismo e por maior que tenha sido sua contribuição para a constituição do Estado Moderno (autoridade pública) sua visão política transparece na sua teoria da representação.**

INTRODUÇÃO

- **A delegação original do poder institui a autoridade, que é distinta das pessoas civis e seus atos subjugam, necessariamente, a todos.**
- **John Locke, também contratualista, estabelece as idéias de liberdade e de igualdade entre os homens e a noção de interdependência, com ênfase na decisão por maioria, na vertente da tradição liberal.**

INTRODUÇÃO

- Quando qualquer número de homens, pelo consentimento de cada indivíduo, constitui uma comunidade, torna, por isso mesmo, essa comunidade um corpo, com o poder de agir como um corpo, o que se dá tão só pela vontade e resolução da maioria.
- Por isso é necessário o estabelecimento do Poder Legislativo.

INTRODUÇÃO

- **Edmundo Burke, século XVIII, introduz a idéia de mandato imperativo e mandato independente (povo inteiro) que inaugura uma polêmica que existe até hoje com base no conteúdo da representação: interesses locais, setoriais versus interesses e mandatos nacionais.**

INTRODUÇÃO

- **John Stuart Mill identifica alguns princípios que dão suporte à teoria do governo representativo:**
 - diversidade econômica da sociedade
 - soberania popular e a igualdade política dos cidadãos
 - princípio da proporcionalidade como parte ideal da democracia representativa

INTRODUÇÃO

- **Para ele o voto é condição primeira da institucionalidade democrática e o princípio da proporcionalidade deve prevalecer.**

INTRODUÇÃO

- **Não rejeita a teoria delegada, ao reconhecer que o eleitor ao escolher seu representante pode incorporar a noção de delegação, mas rejeita a idéia de que esta orientação subjetiva resulte em obrigações para o representante.**
- **A representação proporcional foi adotada pela primeira vez na Irlanda em 1923.**

INTRODUÇÃO

- **Hannah Pitkin vê o século XIX como o período da institucionalização do direito de representação como parte dos direitos do homem e conseqüentemente, do estabelecimento das instituições representativas. Os governos passam a ser responsáveis perante o Legislativo e ampliou-se o direito ao sufrágio.**

INTRODUÇÃO

- **Final do século XIX e começo do século XX processo de expansão organizacional da política.**
 - **política deixa de ser feita nos gabinetes em decorrência do desenvolvimento institucional e o surgimento dos partidos de massa;**
 - **expansão das atividades governamentais e burocratização dos governos;**
 - **aparecimento de grandes organizações econômicas e sindicais.**

INTRODUÇÃO

- **Weber tem papel importante neste processo para quem num estado moderno necessária e inevitavelmente a burocracia governa pois o poder não é exercido por discursos parlamentares, nem por proclamações monárquicas, mas através da rotina da administração.**
- **Neste sentido, eleições e líderes assumem em Weber uma função legitimadora.**

INTRODUÇÃO

- **As controvérsias à respeito da representação no século XX cresceram por conta da própria institucionalização democrática tais como:**
 - **Eleições periódicas**
 - **Poder Legislativo**
 - **Sufrágio Universal**
 - **Partidos de Massa**

INTRODUÇÃO

- **Alteraram o ato da representação que estivera circunscrito à relação individualizada entre representante e representado, colocando a discussão da representatividade das instituições democráticas e do governo democrático.**
- **distinção entre governo representativo de outras formas de governo**
- **qualquer governo efetivo representa o povo que governa**
- **ou que nenhum governo pode realmente representar**

O que é representar

O QUE É REPRESENTAR

- **Fazer presente alguém que está ausente e de fazê-lo indiretamente através de um intermediário. Neste processo o mecanismo eleitoral substitui a autorização contratualista hobberiana.**

O QUE É REPRESENTAR

- **O voto é a condição necessária de representação, pois é no ato eleitoral que se materializam o consentimento e a expectativa de representação, mas não é condição suficiente, pois o representar temporalmente só ocorre após a eleição.**

O QUE É REPRESENTAR

- **A relação entre representante e representado será mais perfeita, quando de um lado, o representante tomar como base para sua escolha eleitoral**
 - o elemento descritivo
 - o elemento simbólico – características sociais comuns a ambos (conjunto de atitudes)
 - elemento expectativa e ainda, quando
 - o representante agir e deliberar no interesse do representado, dando conta de seus atos e deliberações.

O QUE É REPRESENTAR

- **A representatividade é um atributo do sistema democrático e, enquanto tal, é resultado de operações múltiplas e complexas.**
- **Diante disto a expectativa é de que arranjos diversos produzam resultados igualmente diferentes, mas também um mesmo arranjo institucional pode produzir graus distintos de representatividade, ao longo do tempo.**

O QUE É REPRESENTAR

- Os sistemas de governo revelam formatos diversos e apresentam diferentes soluções para a questão da representação. Variam os princípios de representação – majoritário, proporcional ou misto -, a natureza e formato dos sistemas partidários, a periodicidade das eleições e as restrições ao sufrágio universal.

O QUE É REPRESENTAR

- Há duas dimensões institucionais que devem ser salientadas em virtude de sua estreita relação com a teoria da representação:
 - cargos eletivos – mais democrático será o governo, quanto maior o número de cargos preenchidos mediante eleição direta;
 - eleições indiretas – não permite a realização da expectativa de representação e torna indireta a responsabilidade, reduzindo a probabilidade efetiva da representação.

ELEIÇÕES

- **Servem a dois propósitos conceitualmente diversos embora possam estar associados e possam ser atingidos simultaneamente, dependendo do sistema de governo adotado.**
- **Formar Governos**
- **Constituir Representações**

ELEIÇÕES PARLAMENTARISMO

- **A eleição constitui a representação política. Elege-se o Parlamento que, por sua vez, institui, através do partido majoritário – isoladamente ou em coligação – o governo, o Executivo.**

ELEIÇÕES PRESIDENCIALISMO

- **As eleições embora possam ser realizadas simultaneamente, indicam separadamente o chefe do Executivo e a composição do Legislativo.**

SISTEMA ELEITORAL

- **Inclui diferentes dimensões que se referem:**
 - **à base territorial onde ocorre a eleição (o distrito, a circunscrição eleitoral);**
 - **níveis territoriais da escolha eleitoral;**
 - **partidos habilitados a concorrer e a disputar a representação política;**
 - **alternativas de que dispõe o eleitor;**
 - **padronização de procedimentos e a proteção da liberdade de escolha;**
 - **procedimentos de cálculo.**

ELEIÇÕES

- **Cabe indagar sob que condições, as eleições realizam o ideal democrático de “um homem, um voto, um valor”.**
- **Trata-se de verificar a igualdade do voto, o que correrá quando a todo e qualquer voto corresponder uma fração igual e constante de representação, ou seja, não houver desperdício de voto.**

ELEIÇÕES

- **1º) Nenhum eleitor ficará sem se fazer representar;**
- **2º) O valor de todo e qualquer voto será o mesmo para a eleição de todo e qualquer representante;**

ELEIÇÕES

- **Três proposições permitem avaliar o teor democrático do sistema eleitoral:**

ELEIÇÕES

- **A) uma eleição será tanto mais democrática quanto maior for o corpo eleitoral – o corpo eleitoral deverá ser constituído de todos aqueles que podem ser afetados pelas decisões públicas;**

ELEIÇÕES

- **B) será ainda mais democrática quanto menores forem as desigualdades prevalecentes no sistema eleitoral que atribuirá valor diferente ao voto; no limite, o voto de todos e de cada um deverá ter o mesmo valor;**

ELEIÇÕES

- **C) quanto maior a proporcionalidade efetivada pela lei eleitoral, mais democrático será o sistema eleitoral. Primeiro, porque tratará com igualdade os partidos políticos independentemente de sua força eleitoral; segundo, porque será menos excludente, no sentido de não negar representação política às parcelas do eleitoral que tiverem optado por partidos que vierem a se revelar eleitoralmente menores.**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **A importância das instituições políticas faz parte da reflexão atual das ciências sociais.**
- **De um lado os arranjos institucionais gerais que dão suporte à ação do governo – as formas contemporâneas de democracia, comparando seus modelos básicos em função do sistema de representação.**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **Interessa neste item, avaliar o desempenho destes sistemas do ponto de vista da ação pública.**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **Escolhas de instituições políticas são importantes. As instituições criam incentivos e penalidades para os atores políticos, conformam as identidades dos atores, estabelecem o contexto no qual ocorre o processo de elaboração de políticas, e podem ajudar ou prejudicar a construção de regimes democráticos. E entre todas as escolhas relativas às instituições, nenhuma é mais importante do que o sistema de governo: presidencialismo, semi-presidencialismo, parlamentarismo ou uma forma híbrida (SCOTT; MAINWARING, 1993).**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **A discussão sobre vantagens e desvantagens dos diversos sistemas, no que se refere às suas conseqüências políticas, é ainda muito embrionária, diferentemente do que ocorre, por exemplo, com a análise das conseqüências políticas da legislação eleitoral, que já atingiu um alto grau de rigor científico.**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **Lamounier defende a vantagem do parlamentarismo sobre o presidencialismo, dada a sua flexibilidade e capacidade sistêmica do parlamentarismo para lidar com crises institucionais, isto é, com o descompasso entre Executivo e Legislativo.**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **O autor se refere especialmente a flexibilidade da estrutura parlamentar em oposição ao mandato fixo, ao caráter soma-zero e à fusão dos papéis do Chefe de Governo e Chefe de Estado sob o presidencialismo, que freqüentemente exponenciam suas crises políticas, transformando-as em crises institucionais.**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **Há dois outros aspectos na defesa da superioridade do parlamentarismo:**
 - 1) **complexidade da sociedade contemporânea ampliaria o potencial de crises políticas – o parlamentarismo estaria mais apto a solucionar as crises;**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- 2) Na América Latina, o presidencialismo estaria intimamente ligado ao ciclo de construção do Estado e à necessidade de uma liderança forte no processo de crescimento econômico – parlamentarismo fiador da estabilidade política e da manutenção da ordem democrática e apontam, ainda, para o desempenho mais adequado de atributos específicos do contexto social: a implementação de políticas públicas ou desempenho do sistema.**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **Estabilidade e desempenho constituem-se nos efeitos políticos associados ao sistema de governo.**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **Juan Linz aponta para separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo como um traço do presidencialismo que dificultaria a solução de crises. Considerando que a origem do problema consiste na dupla legitimidade dos dois Poderes, gerando uma situação em que “não há princípio democrático que possa decidir quem representa a vontade do povo”.**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **O que de fato existe é uma dupla legitimidade e não há como solucionar institucionalmente o impasse entre os dois poderes.**
- **No Parlamentarismo, onde a solução é institucional – dado que a legitimidade do Executivo é derivada e por delegação do Legislativo – pode ocorrer a supressão provisória e substituição imediata do(s) titular(es) de um dos Poderes.**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **Isto não significa, necessariamente, a superioridade do Parlamentarismo, pois politicamente o impasse entre os Poderes legitimamente constituídos pode se dar via cassação de mandatos, ou seja, suspensão da vontade popular, seguida de novo pronunciamento eleitoral.**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **Outra possibilidade, na ausência de mecanismos institucionais próprios, é que a crise pode ser resolvida através da negociação e da barganha que fazem parte do cotidiano da vida política.**
- **A literatura não apresenta situações de crise que tenha sido adequadamente superada no Presidencialismo, ou seja, sem perda de estabilidade ou ruptura da ordem.**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- A fragilidade do Presidencialismo reside em sua tendência ao majoritarismo.
- Admitindo-se, porém, a possibilidade de um Presidencialismo democrático sustentado pelo princípio da proporcionalidade na eleição legislativa, é de se supor que o funcionamento real recaia no mecanismo de separação dos Poderes, isto é, pode levar à busca do consenso.

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **Neste caso, o que se observa é o deslocamento da necessidade de solução da crise do plano institucional para o plano da política, da ação, do comportamento, evitando-se o confronto direto entre os Poderes.**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **Sobre as peculiaridades dos sistemas de governo e o seu desempenho podemos ainda apontar para a distinção entre dois modelos básicos de controle dos representantes por parte dos cidadãos:**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **maximização da eficiência eleitoral – garante aos eleitores a possibilidade de avaliar as responsabilidades de governo e reconduzi-lo ou não ao poder;**
- **maximização da representação – supõe o multipartidarismo e possibilidade de escolha eleitoral a partir de um leque variado de opções, ampliando o controle do cidadão via representação política.**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- Arent Lijphart aponta para um *trade-off* entre os sistemas de governo.
 - A representação proporcional e por extensão, a democracia consensual, garantem representação mais acurada e, em particular, melhor representação da minoria e proteção de seus interesses. Porém, os governos majoritários produzidos por eleição majoritária são mais decisivos e mais efetivos na produção de políticas (LIJPHART, 1991, p. 8).

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **Diante desta afirmativa podemos levantar as seguintes questões:**
 - **Quais são os efeitos dos diferentes arranjos institucionais para a efetividade governamental, se é que existe algum?**
 - **Se as instituições políticas de fato geram diferenças na capacidade de produção de políticas públicas, como se apresentam tais diferenças?**

DEMOCRACIA E SISTEMA DE GOVERNO

- **Estas questões apontam para um distanciamento do mecanismo de certos efeitos, buscando elencar as oportunidades que os sistemas provêm para que decisões políticas sob certas condições contextuais, tenham efetividade, verificando se é o sistema como um todo que assegura tais oportunidades ou se isto se deve a atributos mais específicos do arranjo institucional.**