

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Curso de Mestrado em Ciência Política

Helaine Francisco Sampaio

**A REGRA DA MAIORIA COMO TÉCNICA DECISÓRIA E PRINCÍPIO DE
REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: DILEMAS E CONTROVÉRSIAS NA TEORIA
DEMOCRÁTICA**

Belo Horizonte
Maio/1999

Helaine Francisco Sampaio

A REGRA DA MAIORIA COMO TÉCNICA DECISÓRIA E PRINCÍPIO DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: Dilemas e controvérsias na teoria democrática

Dissertação de mestrado apresentada como exigência parcial para obtenção de título de Mestrado em Ciência Política, pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais

Orientador professor Olavo Brasil de Lima Júnior

Orientadora Maria de Fátima Junho Anastasia

Belo Horizonte
Maio/1999

320	Sampaio. Helaine Francisco.
S192r	A regra da maioria como técnica decisória e princípio de representação
1999	política [recurso eletrônico]: dilemas e controvérsias na teoria democrática / Helaine Francisco Sampaio. - 1999.
	1 recurso online (122 f.): pdf
	Orientador: Olavo Brasil de Lima Júnior (in memoriam)
	Orientadora: Maria de Fátima Junho Anastasia.
	 Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia.
	 1.Ciência política — Teses. 2 Democracia — Teses. 3 Liberalismo — Teses. 1. Lima Júnior, Olavo Brasil. II Anastasia, Maria de Fátima Junho. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Aos vinte dias do mês de maio de mil novecentos e noventa e nove, às 14:30 horas, no Auditório Prof. Baesse da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, reuniu-se a banca examinadora da dissertação intitulada “ **A REGRA DA MAIORIA COMO TÉCNICA DECISÓRIA E PRINCÍPIO DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: DILEMAS E CONTROVÉRSIAS NA TEORIA DEMOCRÁTICA**”, elaborada pela aluna Helaine Francisco Sampaio, sob a orientação do Prof. Olavo Brasil de Lima Júnior e da Profa. Maria de Fátima Junho Anastasia. Compuseram a banca examinadora os professores: Maria de Fátima Junho Anastasia (orientadora), Carlos Ranulfo Félix de Melo e Antônio Fernando Mitre Canahuati – todos do Departamento de Ciência Política da UFMG . Após a arguição oral da aluna, os membros da banca examinadora deliberaram pela aprovação da referida dissertação, obtendo assim, a aluna, o título de Mestre em Ciência Política. Para constar, foi lavrada a presente ata, que será assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 20 de maio de 1999.

Para Olavo Brasil de Lima Júnior,

meu mestre

AGRADECIMENTOS

Meu especial agradecimento a Maria de Fátima Junho Anastasia, que se tornou minha orientadora já num estágio relativamente avançado de elaboração desta dissertação, mas que, nem por isso, deixou de prestar sua inestimável contribuição, com ótimos “comentários e uma revisão cuidadosa do texto. Na verdade, seu apoio e estímulo, desde os tempos da graduação, sempre foram decisivos.

A Carlos Ranulfo Felix de Melo, pelas críticas pertinentes e pela generosidade que lhe é peculiar.

Por fim, a Francisco Jorge Mello, meu companheiro, por toda paciência e dedicação, assim como pelo auxílio nos recursos da informática.

RESUMO

A noção de maioria que norteia a democracia moderna, tanto enquanto regra ou procedimento decisório, como enquanto princípio de representação política e de formação de governo, encerra algumas contradições com outras categorias básicas da democracia liberal, principalmente no que concerne aos direitos e liberdades das minorias. O trabalho busca analisar essas ambivalências históricas e normativas, assim como, as questões empíricas referentes à representação política e à governabilidade. A revisão teórica percorre várias correntes interpretativas, a começar pelo liberalismo clássico, que forjou as bases institucionais e procedimentais da democracia moderna, passando pela vertente realista, que vai do elitismo competitivo à abordagem empírica de Robert Dahl. Este último recebe um tratamento mais sistemático por ter dedicado grande parte da sua obra à problemática da maioria nas democracias contemporâneas. Finalmente, procura-se demonstrar, que no âmbito da representação parlamentar, o sistema proporcional é o mais adequado aos preceitos básicos da democracia. No sentido de reduzir a exclusão de grupos, produzindo consensos plurais e, conseqüentemente, com maior potencial de legitimação e estabilidade. Não se trata, contudo, de pormenorizar o funcionamento dos sistemas de representação, em diferentes contextos, mas da defesa, em todos casos, do princípio da proporcionalidade.

Palavras chave: maioria, minorias, democracia, representação política, proporcionalidade

ABSTRACT

The notion of majority that guides modern democracy, both as a rule or decision-making procedure and as a principle of political representation and government formation, contains some contradictions with other basic categories of liberal democracy, particularly regarding the rights and freedoms of minorities. This paper seeks to analyze these historical and normative ambivalences, as well as the empirical questions surrounding political representation and governability. The theoretical review explores several interpretative currents, beginning with classical liberalism, which forged the institutional and procedural foundations of modern democracy, and continuing with the realist approach, which ranges from competitive elitism to the empirical approach of Robert Dahl. The latter receives a more systematic treatment because he devoted much of his work to the issue of the majority in contemporary democracies. Finally, the paper seeks to demonstrate that, within the context of parliamentary representation, the proportional representation system is best suited to the basic precepts of democracy. This system reduces the exclusion of groups, producing plural consensus and, consequently, greater potential for legitimacy and stability. This is not, however, about detailing how representation systems work in different contexts, but rather about defending the principle of proportionality in all cases.

Keywords: majority, minorities, democracy, political representation, proportionality

Sumário

INTRODUÇÃO.....	9
I. IGUALDADE POLÍTICA, SOBERANIA POPULAR E GOVERNO DA MAIORIA.....	12
1. O Consenso por Unanimidade.....	12
2. Soberania Popular e Princípio da Maioria.....	15
3. Da Extensão do Sufrágio à Tirania da Maioria.....	18
4. A Solução Conservadora.....	23
II. A REGRA DA MAIORIA NA PERSPECTIVA EMPÍRICA.....	30
1. O Liberalismo Clássico em Questionamento.....	30
2. Do realismo Elitista ao Pluralismo.....	32
3. O Princípio da Maioria no Contexto das Sociedades Pluralistas.....	38
4. A Regra da Maioria, o Processo Decisório e a Intensidade das Preferências.....	41
5. A Diversidade de Arranjos Institucionais.....	49
III. AS POLIARQUIAS DIANTE DO IDEAL DEMOCRÁTICO.....	54
1. Participação e Representação Política.....	54
2. Soberania e Representação Proporcional.....	58
3. A Representação Política, seus Princípios e Consequências.....	61
4. Em Defesa da Proporcionalidade.....	67
REFERÊNCIAS.....	71

INTRODUÇÃO

Apesar da amplitude da teoria democrática com suas múltiplas correntes interpretativas que denotam crenças e valores os mais variados é sempre possível destacar alguns elementos essenciais que estão presentes em qualquer abordagem e que formam, por assim dizer, o núcleo básico da teoria. Dentro desse núcleo destacamos, como referência analítica, o princípio ou a regra da maioria, que, sem dúvida, é um dos fundamentos primeiros da democracia. A regra majoritária, tanto no plano da decisão eleitoral quanto naquele da votação parlamentar, é a regra de decisão mais importante nos sistemas políticos democráticos modernos. Sendo inclusive considerada como a regra básica de legitimação democrática. Mesmo diante disso a função de legitimação do princípio da maioria é, como procuraremos demonstrar, muitas vezes, problemática e questionável.

O princípio da maioria, apesar de sua importância no processo decisório coletivo, tem apresentado incompatibilidades ou contradições com outras categorias básicas da democracia, ou mais especificamente da democracia liberal, principalmente no que concerne aos direitos e liberdades das minorias. Ou seja, a clássica associação entre soberania popular e governo da maioria traz dificuldades para a teoria democrática na medida em que pressupõe a existência de minorias, que se encontram, por vezes, excluídas.

A exclusão, no entanto, pode ser analisada sob diferentes aspectos. Do ponto de vista operacional tem-se que a ideia de soberania popular na teoria da democracia representativa compreende, como requisitos básicos, a igualdade política e o princípio da maioria. Por conseguinte, partindo-se do pressuposto de que todo cidadão possui o direito igual de participar dos processos deliberativos da sua comunidade política, e atribuindo-se à participação ou ao voto de cada um deles um valor igual, requisitos estes que satisfazem a condição da igualdade política, passa a vigorar a regra da maioria. O que significa que nas decisões políticas a alternativa preferida pelo maior número deve ser aceita por todos como a vencedora.

Nos processos decisórios formais da democracia o princípio da maioria não encontra, de fato, substituto. Na medida em que a unanimidade é inalcançável diante da multiplicidade de interesses da sociedade moderna e tendo em vista que uma regra da minoria dificilmente poderia ser

considerada mais legítima, as decisões no Legislativo serão sempre por maioria, seja ela simples ou qualificada.

Por outro lado, se pensarmos o critério da maioria enquanto princípio de representação política, a questão da exclusão das minorias adquire novos contornos. Não se trata mais de um princípio meramente operacional, mas, de um modo particular de se traduzir a democracia. Nesse caso, as interpretações variam inclusive de acordo a abordagem mais normativa ou descritiva que se faz da democracia. Contudo, no que se refere à participação ou à representação política formal tem-se que as minorias, na vigência do princípio majoritário, ficam inegavelmente excluídas, já que Os partidos menores não conquistam cadeiras no parlamento, ou quando isto ocorre, a representatividade destes é tão reduzida que definitivamente eles não participam da formação do governo. Entram em discussão, então, questões de natureza valorativa assim como problemas práticos que dizem respeito à estabilidade do regime democrático.

Nesses termos, a proposta está em analisar a regra ou princípio da maioria tanto em relação às premissas éticas da democracia, considerando-se assim o conteúdo mais prescritivo da teoria, como também, buscando avaliar a adequação dessa regra à prática democrática em diferentes contextos. Portanto, a dissertação procurará recuperar a estrutura teórica e a ambiência histórica da ideia de maioria apreendida enquanto regra ou procedimento decisório, como também enquanto princípio de representação política e de formação de governo, atentando para as questões que envolvem a relação entre maiorias e minorias nas democracias.

Assim, o primeiro capítulo concentra-se principalmente na doutrina liberal, cujos fundamentos lançaram as bases da democracia contemporânea, com destaque para o clássico dilema – igualdade versus liberdade – do qual tanto ocuparam-se os liberais durante o século dezenove, e que já expressava as dificuldades para conciliar a democracia, entendida como governo da maioria, com os direitos e liberdades de todos os cidadãos como: a liberdade de expressão e de opinião, à liberdade religiosa, o direito de atuar livremente no mercado (trabalhar, comprar, vender), enfim, tudo o que a doutrina liberal mais valorizou e que se tornou condição *sine qua non* da democracia moderna.

Essas dificuldades ou contradições ainda se revelam na concepção contemporânea de democracia liberal, mesmo que por razões que diferem das apontadas pelo liberalismo clássico, cuja posição conservadora em relação às franquias eleitorais obstaculizou, durante algum tempo, o caminho em direção à igualdade política e à democracia de massas.

O segundo capítulo concentra-se, por sua vez, na produção teórica de base empírica, que está voltada para a democracia tal como esta se apresenta no mundo real, não importando questões de natureza mais prescritiva. O interesse agora está em analisar a prática democrática nas suas diferentes manifestações atentando para as consequências concretas da utilização da regra da maioria nos procedimentos decisórios da democracia, e de seus efeitos sobre a estabilidade do sistema democrático tendo em vista a relação entre minorias e maiorias.

Robert Dahl é um dos autores que mais se dedica a analisar o poder da maioria nas democracias contemporâneas, submetendo as conclusões dedutivas da teoria clássica ao teste da verificação empírica. Por essa razão, sua obra, ou parte dela, recebe um tratamento mais sistemático.

Já o terceiro capítulo dedica-se a recuperar o conteúdo ético, ideal, de certos pressupostos da democracia, abstratos que sejam, como o que envolve a noção de soberania popular, mesmo quando o interesse está voltado para os problemas que a democracia enfrenta no mundo real. Ou melhor, trata-se avaliar quais as regras ou mecanismos que tornam o princípio da maioria mais democrático, e que consequentemente melhor expressam a ideia de representantes do povo. Dentre os vários mecanismos existentes consideramos a representação proporcional como a que melhor satisfaz aos preceitos da soberania popular na democracia.

Não nos interessa, contudo, avaliar o sistema de representação proporcional considerando-se todos os seus aspectos e variantes, tal como se apresentam nas democracias modernas. Trata-se, apenas, de demonstrar que o princípio da proporcionalidade é, em qualquer circunstância, mais adequado tanto à prática democrática, já que permite a participação do maior número de interesses nos processos deliberativos fundamentais da democracia, quanto no que se refere à expressão de certos ideais ou valores que representam a própria essência da democracia. Enfim, a representação proporcional é a que melhor realiza a ideia de governo da maioria que respeita os direitos das minorias e, mais ainda, a que garante a participação efetiva das minorias tornando, portanto, a regra básica da democracia mais aceitável sob qualquer perspectiva.

I. IGUALDADE POLÍTICA, SOBERANIA POPULAR E GOVERNO DA MAIORIA

“À própria essência do governo democrático consiste na soberania absoluta da maioria, pois nada há nos estados democráticos que seja capaz de lhe resistir.”

Tocqueville

1. O Consenso por Unanimidade

Quando se procura distinguir a democracia de outras formas de governo comumente privilegia-se o aspecto que caracteriza a democracia como o governo do povo, ou da maioria, em contraposição ao governo de uns poucos. Essa é de fato uma descrição da democracia que pode ser encontrada desde os primórdios até os dias atuais, perpassando as mais diferentes correntes teóricas. O problema é que a ideia de um poder exercido direta ou indiretamente pela maioria do povo remete inevitavelmente à questão de qual seria o papel ou mesmo os direitos das minorias nessa forma de governo. Ou seja, se o poder da maioria implica desrespeito e sujeição das minorias isto gera contradições na teoria democrática, pois, se na democracia o povo é soberano, essa soberania refere-se, necessariamente, ao povo no seu todo “... caso contrário, uma parte do *demos* é convertida em não *demos*”¹.

Contudo, a valorização das minorias e a afirmação dos interesses e liberdades dos indivíduos frente ao poder de decisão da maioria tornou-se uma preocupação central do pensamento político apenas em meados do século XIX, com o desenvolvimento da doutrina liberal. Até então, tratava-se de promover justamente a unidade da comunidade política, na verdade, acreditava-se que a discordância, a competição entre interesses privados, inviabilizaria a produção de benefícios públicos, portanto, a política, enquanto função pública, dependia da integridade da sociedade².

Logo, se sociedade política, entendida enquanto sujeito coletivo, não admitia a discórdia o divisionismo, o consenso só poderia se basear na unanimidade. Todavia, se o consenso por unanimidade não se mostrava possível, a alternativa mais viável para evitar o impasse, a paralisia decisória, seria a adoção do princípio da maioria. Essa foi realmente a ideia que prevaleceu na teoria

¹ Giovanni Sartori, *A Teoria da Democracia Revisitada*, Ática, 1994, 55.

² A ideia de uma sociedade política concebida enquanto um todo que não admite discordância nem competição parte da própria necessidade de superar a estrutura estamental da sociedade medieval, na qual prevaleceu uma concepção privatista do poder, baseada em relações de caráter pessoal. Ver José Antônio Giusti Tavares, “A Teoria da Representação Política na Passagem da Esfera Privada à Esfera Pública” in *Sistemas Eleitorais na Perspectiva Comparada*, Tese de Doutorado Apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro — JUPERJ, 1993.

contratualista, independentemente de suas afinidades ou discordâncias com a teoria democrática. Assim, ressalta Tavares:

“O contrato constitucional compreende uma decisão preliminar fundamental que, tomada por unanimidade, consiste em que cada um e todos os indivíduos, associados pelos laços da sociedade civil, acolherão como decisões suas e, portanto, como decisões da unanimidade, que obrigam em comum e universalmente a todos, as decisões adotadas pela maioria já no momento constituinte, isto é, no momento em que se trata de decidir se a soberania permanecerá no corpo político instituído como totalidade em assembleia (democracia), numa assembleia particular constituída por um grupo menor e selecionado de membros designados pela totalidade (oligarquia), ou num representante pessoal único, também designado pela totalidade (monarquia). E em seu funcionamento ulterior, os dois primeiros regimes decidiram igualmente por maioria, também legitimados pelo princípio da unanimidade e do consenso contratual³”.

Toda teoria contratualista está fundamentada nessa ideia de consenso por unanimidade, o que em termos operacionais implica acatar as decisões da maioria como expressão da vontade de todos. Não se trata da contraposição entre maiorias e minorias, a sociedade é concebida como um todo coeso e homogêneo onde qualquer competição entre interesses particulares de indivíduos ou grupos é percebida como uma ameaça à sobrevivência da comunidade política. O pacto constitucional consiste, então, num pacto de união, e acatar as decisões da maioria, como decisões coletivas, torna-se uma condição para a manutenção desse pacto. Assim dizia Hobbes:

“Aquele que voluntariamente ingressou na congregação dos que constituíam a assembleia, declarou suficientemente com esse ato sua vontade (e portanto tacitamente fez um pacto) de se conformar ao que a maioria decidir. Portanto, se depois recusar a aceitá-la, ou protestar contra qualquer de seus decretos, age contrariamente ao pacto, isto é age injustamente.⁴”

Rousseau expõe uma interpretação próxima à de Hobbes ao afirmar que no contrato primitivo como em qualquer decisão subsequente o voto do maior número obriga os demais, e nesses termos determina-se a “vontade geral”, que corresponde à vontade de todos. Portanto, aquele cuja opinião é contrária à da maioria engana-se, pois sua opinião está em desacordo com a vontade geral, e como consequência em desacordo com sua própria vontade.⁵”

A diferença é que o pacto constitucional hobbesiano compreende a ideia de representação, de acordo com a qual os indivíduos livres e soberanos no estado de natureza abrem mão dessa soberania ao constituírem o poder político, transferindo os seus direitos para uma terceira pessoa “... que possa a reduzir suas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade”(...) “todos submetendo assim suas vontades à vontade do representante, e suas decisões à sua decisão”⁶. Trata-

3 Idem, 86, 87.

4 Thomas Hobbes, “Leviatã” in Coleção Os Pensadores, São Paulo, Abril Cultural, 1983, 109.

5 Jean Jacques Rousseau, “Do Contrato Social” in Coleção Os Pensadores, São Paulo, Nova Cultural, 1987, 119-121.

6 Hobbes, op. cit., 105.

se de um pacto de submissão firmado entre cada homem com cada homem que se auto obrigam a obedecer a tudo aquilo que o detentor do poder comum ordenar, o que assegura legitimidade à autoridade reguladora ao mesmo tempo em que subtrai do indivíduo qualquer direito de discordância ou desobediência. Portanto, o pacto constitucional original consiste numa transferência praticamente total de direitos do indivíduo para o soberano, firmado da seguinte forma:

“Autorizo e cedo meu direito de governar a mim mesmo a este homem ou a esta assembleia de homens com a condição de que tu também lhe cedas teu direito e autorize todas as suas ações do mesmo modo.”⁷

De acordo com Tavares, na noção de autorização desenvolvida por Hobbes é possível identificar a essência da moderna teoria da representação política, que prega a independência do representante frente aos representados como forma de garantir a realização do bem público. Mas, a noção de autorização, que em Hobbes gera a representação política, é ilimitada não contemplando nenhuma forma de controle dos governados sobre os governantes, controle esse que tornou-se uma das metas da representação moderna⁸.

As ideias de Hobbes condizem com o seu tempo, ou seja, à época, a noção de soberania não tinha de fato correspondência com a ideia de poder do povo, nem tampouco a representação política poderia ser definida como uma representação eletiva. Na verdade, os primeiros teóricos da soberania estavam pensando no poder do monarca reconhecido enquanto a própria personificação da esfera pública e, portanto, como o único sujeito autorizado a tomar decisões em nome da comunidade política.

A soberania popular associada à ideia de representação política surge com Locke, que foi também quem primeiro concebeu a representação como um instrumento de controle destinado a manter o governo atrelado aos interesses do povo.

Já Rousseau, um defensor da democracia direta, não buscou em Locke uma referência para a sua concepção de soberania popular. Para Rousseau o povo, enquanto detentor do poder soberano, não transfere, seja de maneira total ou parcial, a sua soberania para outra pessoa, quer seja um homem ou uma assembleia de homens. Segundo Rousseau, a representação é fatal à liberdade dos indivíduos. A noção de liberdade, nesse autor, associa-se à de obediência, obediência à vontade geral, que é a que legitima o Estado, portanto, aquele que não obedece a um Estado legítimo não sabe ser livre. Assim nenhum homem está apto a representar outro homem, na democracia

⁷ Idem, 105, 106.

⁸ Giusti Tavares, “4 Teoria da Representação Política Na Passagem da Esfera Privada A Esfera Pública” op. cit. Ver também Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, Los Angeles, University of California Press, 1972.

rousseauniana o povo submete-se às leis que ele próprio formulou através da “vontade geral”, e o exercício da vontade geral jamais pode alienar-se⁹.

Tendo em vista essas ideias não é difícil perceber o quanto a democracia de Rousseau está distante de algo realizável, ou mesmo desejável. Na verdade, ao buscar solucionar o problema básico do convívio coletivo alguns autores contratualistas acabam por conceder ao corpo político um poder quase que ilimitado deixando aos indivíduos particulares poucos direitos e liberdades.

Temos, então, que durante um longo período prevaleceu a ideia de consenso unânime, que em termos concretos significa a consagração, por unanimidade, das deliberações tomadas pela maioria, noção essa de maioria que não estabelece, como vimos, vínculos com a democracia representativa. Apesar de Locke, ao desenvolver o conceito de soberania popular em correspondência com a representação política, ter introduzido, de forma preliminar, algumas noções-chaves da teoria democrática moderna.

2. Soberania Popular e Princípio da Maioria

É de fato com Locke que o princípio da maioria, associado à nação de soberania popular, aproximou-se de sua forma moderna. Forma essa que não foi retomada pela teoria contratualista subsequente, mas sim, pelo pensamento liberal, que precedeu à democracia contemporânea.

Locke estabelece dois momentos distintos: o da constituição do poder político, no qual a unanimidade se faz necessária, ou seja, quando tem origem o poder político todos os indivíduos, através de um acordo unânime, “renunciam aos direitos de fazer e de executar as leis”¹⁰ que passam, a partir de então, a ser de responsabilidade do Estado. O segundo momento, tem a ver com os procedimentos decisórios que se seguem à constituição do Estado, nos quais passa a vigorar o princípio da maioria... “nas assembleias que têm poderes para agir mediante leis positivas, o ato da maioria considera-se como sendo o ato de todos”¹¹ Nesse segundo momento, as decisões dependem de uma certa forma da aprovação popular, já que as assembleias deliberativas são compostas por representantes do povo. Locke reintroduz, assim, o princípio da maioria enquanto um dos fundamentos do governo erguido em nome do povo, para fins decisórios.

9 Rousseau “Da Lei” in Coleção Os Pensadores, op. cit.

10 No estado de natureza, que corresponde à ausência de poder político, os indivíduos tinham o direito de impor penalidades àqueles que desrespeitassem as leis naturais, direito este que passa para as mãos do Estado após o pacto constitucional. Ver John Locke, “Segundo Tratado Sobre o governo” in Coleção os Pensadores, São Paulo, Abril Cultural, 1978, 83-84.

11 Idem, 70.

Locke concebeu o poder político dentro de limites bem estabelecidos com o claro intuito de defender os indivíduos dos abusos do poder, o que demonstra uma preocupação até então ausente na teoria contratualista. Veremos que o contrato social que funda o Estado é, para esse pensador, antes de mais nada, uma garantia do papel que se exige do governo, cujo poder deve ser exercido sem restringir as liberdades individuais. Locke acrescenta ainda, "... a legitimidade de um governo poderia ser contestada quando os governantes, por corrupção ou tirania, descumprem os pactos que instituíram o poder político¹².

Assim, o pensamento filosófico que buscou legitimar o poder político através da ideia de autorização, ou melhor, de que esse poder tem como fundamento a vontade dos indivíduos, encontra nesse pensador uma definição bastante precisa deixando claro que o poder delegado pelo povo deve ser exercido dentro dos limites determinados por este mesmo povo, caso contrário ele deixa de ser legítimo¹³.

Portanto, a autorização irrestrita e irrevogável que legitimou o absolutismo monárquico dá lugar à teoria da limitação dos poderes e tarefas da Estada, a partir da qual se desenvolvem os mecanismos constitucionais com a finalidade de garantir, no âmbito das leis, os direitos individuais.

Não é difícil perceber o quanto os escritos de Locke influenciaram o desenvolvimento posterior da democracia constitucional e representativa. Contudo, a preocupação do autor estava em combater o arbítrio monárquico de modo a garantir aos indivíduos a liberdade necessária à realização de seus interesses pessoais, não tendo, para além disso, a intenção de promover a democracia, compreendendo eleições periódicas sem restrições ao voto, ideias essas que só adquiriram relevância tempos depois. A representação política, nesse caso, seria uma forma eficaz de se controlar o Estado, e não um meio ou um instrumento para garantir a participação popular. Nas palavras do autor:

"... somente o povo pode indicar a forma da comunidade, a qual consiste em constituir o legislativo e indicar em que mãos deve estar. E quando o povo disser, sujeitar-nos-emos a regras e seremos governados por leis feitas por estes homens, e, dessa forma, ninguém mais poderá dizer que outros homens lhes façam leis; nem pode o povo ficar obrigado por quaisquer leis senão as que forem promulgadas pelos que escolheu e autorizou a fazê-las.¹⁴"

12 Ibidem, 92.

13 O pacto constitucional através do qual os homens fundam o poder político ou a sociedade civil é um pensamento filosófico que serviu de referência a todos os autores contratualistas, independentemente do quão diferentes tenham sido suas concepções de sociedade política. A intenção estava em garantir legitimidade ao exercício do poder através da ideia de que a ordem política era um produto da vontade e da razão humana, enfim, tratava-se de estabelecer um governo por consentimento.

14 Ibidem, 90.

Essa ideia de um governo “representativo” por definição, que se constitui a partir da vontade popular parte, ademais, de uma noção muito vaga e abstrata de povo, que não especifica a quem de fato cabe o direito de escolher os representantes e nem tampouco determina em que períodos esse processo de escolha se realizará. Por conseguinte, a regra da maioria, enquanto um critério operacional fundamental nos processos deliberativos da democracia, também não recebe do autor um tratamento sistemático e preciso¹⁵.

A preocupação de Locke com a questão da liberdade individual associada à noção genérica de povo não desemboca necessariamente no problema da igualdade política que, sem dúvida, tornou-se um dos pressupostos básicos de qualquer governo democrático. Dito de outra forma, o sufrágio universal e a garantia de direitos políticos iguais para todo cidadão adulto não eram tidos, à época, como pré-requisitos do governo representativo.

Ora, se a noção de soberania popular não representa mais do que um princípio de legitimidade isto não invalida o princípio da igualdade; se um povo é soberano, mesmo que isto não implique o autogoverno, significa que essa soberania compreende o povo todo. Portanto, Se aos representantes cabe o exercício do poder, ao povo cabe o direito igual de escolher seus representantes. Mas, a associação entre princípio da maioria, igualdade política e soberania popular ainda não estava presente nas elaborações lockeanas, o que deixa suas ideias ainda bem distantes da noção moderna de governo democrático.

Além disso, o princípio da maioria, tal como Locke o concebeu, não deixa claros os limites dentro dos quais o governo majoritário deve exercer seu poder; o autor não considerou a possibilidade da maioria fazer uso excessivo ou abusivo de seu poder, o que implicaria restrições severas aos direitos e liberdades dos grupos minoritários.

Por conseguinte, se Locke demonstrou nitidamente a intenção de proteger os direitos e liberdades individuais dos abusos dos detentores do poder político, o que se observa é que o autor, ao afirmar, sem restrições ou maiores esclarecimentos, que os atos ou as decisões da maioria devem ser considerados como sendo de todos, acaba justamente por ameaçar a liberdade dos indivíduos, já que parece submeter de forma incontestável os interesses e vontades de cada um à decisão da maioria. Dito de outro modo, apesar de Locke definir a área de competência do governo, que deve atuar em benefício público sem intervir na esfera privada, ele não cogitou a possibilidade da maioria, atribuída de um poder decisório, negar essa prerrogativa.

15 David Held, *Modelos de Democracia*, Belo Horizonte, Paidéia, 1987, 50.

Essa tornou-se, de fato, a maior preocupação dos pensadores liberais subsequentes, que viam no princípio da maioria um espaço que se abria para a tirania. Na verdade, a ideia de um governo popular, fundamentado no princípio da maioria, levanta uma questão totalmente nova, qual seja, a de atribuir a um grupo numericamente superior um poder excessivo com a possibilidade de impor-se de forma opressora.

Note-se que há uma inversão total de valores em relação ao pensamento contratualista, centrado na ideia de sociedade uniforme e coesa na qual o princípio da maioria nada mais era do que uma forma de operacionalizar ou de se extrair aquela que corresponderia à escolha de todos. Na doutrina liberal, a preocupação está justamente em garantir a expressão da diferença, o direito de discordância, enfim, a livre manifestação do indivíduo, onde o princípio da maioria passa a ser interpretado como algo que põe em risco os direitos das minorias e à expressão plena da individualidade. Dai que a tirania da maioria é uma ideia que só começa a fazer sentido a partir do momento em que se admite que a sociedade é plural e, portanto, sujeita ao conflito de interesses. À regra majoritária, a partir de então, não mais corresponde à vontade de todos, mas sim, determina a opção vencedora, o que implica perdedores.

A possibilidade do grupo vitorioso vir a comportar-se de forma tirânica desrespeitando os direitos das minorias, não deixa de ser uma questão realmente pertinente, o liberalismo, no entanto, tratou-a de uma maneira bastante conservadora ao contrapor os ideais de liberdade aos ideais democráticos da igualdade política, ou melhor, as franquias eleitorais e a igualdade do voto (um homem um voto) foram percebidas como uma ameaça às liberdades privadas.

3. Da Extensão do Sufrágio à Tirania da Maioria

No período da elaboração da constituição americana, o ideal da participação popular tornou-se tema de destaque. E, apesar de muitas das ideias terem sido frustradas ao final do projeto constitucional, não se pode negar a contribuição dessas discussões para o desenvolvimento da teoria democrática. De fato, o processo constitucional americano, como também a revolução francesa, forneceu os alicerces do Estado de Direito, que conferiu cidadania aos indivíduos independentemente de crença religiosa, raça, sexo, ou propriedade, premissas essas que se tornaram indispensáveis à democracia.

Porém, num primeiro momento, o ideal da participação popular compreendia apenas a atribuição de direitos políticos ao indivíduo livre, do sexo masculino, enfim, ao homem branco. Mas, nem mesmo esta meta foi alcançada, já que uma série de exigências ao exercício dos direitos

políticos, as quais negavam o princípio da igualdade política, se mantiveram até o início do século XX.

Thomas Jefferson, à época da elaboração da Constituição norte-americana, foi um dos que mais defendeu uma maior participação do povo no governo como forma de assegurar legitimidade e eficácia na administração da coisa pública. Ele dizia que “... o direito de voto eletivo, se preservado como a arca de nossa segurança, dissipará pacificamente todas as combinações de subverter-se uma Constituição ditada pela sabedoria e apoiada na vontade do povo. Essa vontade é o único fundamento legítimo de qualquer governo, e proteger tal manifestação deve ser nosso primeiro objetivo.” Em outra passagem, Jefferson enfatiza ainda mais a participação do povo ao afirmar que “...introduzir O povo em todo departamento de governo enquanto tenha capacidade de exercer-lhe as funções é o único meio de assegurar uma longa, contínua e honesta administração de seus poderes.” E não estando o povo apto a exercer as funções seja do Executivo ou do Legislativo, ele está, por sua vez, em condições de eleger, periodicamente, os que estariam aptos a administrar ou legislar¹⁶.

Jefferson realmente não demonstrou temor em relação a um governo caracterizado pela soberania da vontade popular, temor este que se fez presente no pensamento liberal da época. Na verdade, os liberais reconheceram a necessidade de se elaborar uma Constituição que permitisse a participação do povo, como meio inclusive de controlar o poder político e de evitar o despotismo, porém, não se tratava de uma participação assim tão ampla que desse acesso irrestrito às massas. Uma democracia nesses termos era vista como uma grande ameaça, pois acabaria conferindo ao povo, ou à maioria, um poder excessivo e perigoso, pois não haveria mecanismos, dentro do sistema democrático, capazes de controlá-lo.

Os liberais daquele período convergiam, então, para um ponto comum, qual seja, evitar que a maioria adquirisse capacidade para impor seus interesses, o que acarretaria grande risco para os interesses ou direitos dos demais indivíduos, principalmente o direito à propriedade. E, sendo a defesa da propriedade uma das funções primordiais do Estado seria preciso evitar, antes de mais nada, o governo de classe, ou melhor, o governo da maioria da população, constituída exatamente por não proprietários, que portanto não teriam interesse na manutenção desse direito, nem das leis agrárias vigentes. James Madison expressou o seu temor em relação à classe não proprietária da seguinte maneira:

16 Thomas Jefferson, “Escritos Políticos”, in Coleção Os Pensadores, São Paulo, Abril Cultural, 1979, 24-31.

“no futuro, a grande maioria do povo não terá terra nem qualquer outro tipo de propriedade. Ou ela se associa por sua situação comum – caso em que os direitos de propriedade e a liberdade pública não estarão seguros em sua mão –, ou, o que é mais provável, ela se tornará instrumento de opulência e ambição, caso em que haverá o mesmo perigo.¹⁷”

A defesa da propriedade justificou uma série de medidas que se destinaram a reduzir a influência do povo nos assuntos públicos. Nesses termos, ideias bastante democráticas conviviam com outras bem conservadoras que tinham, muitas vezes, o propósito de manter a ordem estabelecida. Assim se afirmava que “os homens sem propriedade não tinham interesse na manutenção da ordem social, portanto, não podiam constituir cidadãos estáveis¹⁸”, Não se tratava apenas de restringir o sufrágio, mediante a exigência da propriedade para votar, mas também, de pensar à representação política como um instrumento capaz de viabilizar a participação do povo no governo preservando-se, ao mesmo tempo, certos direitos que fazem parte do pensamento liberal desde Locke, como é o caso do direito à propriedade. Sendo assim, argumentavam os federalistas que “...o governo não foi menos instituído para defender a pessoa dos cidadãos do que para defender a sua propriedade; e, portanto, uma e outra coisa devem ser igualmente representadas por aqueles que exercem as funções do governo.¹⁹”

Tratava-se de buscar formas de edificar um governo capaz de manter a ordem e de garantir, ao mesmo tempo, a liberdade dos indivíduos incluindo-se a liberdade de possuir ou adquirir bens. Porém, uma outra condição para preservar a liberdade consistia em impor limites ao poder do Estado, cuja autoridade teria que ser exercida em correspondência com os interesses dos cidadãos. Daí deriva o caráter popular do governo, ou seja, também era consenso a ideia de que não haveria ninguém melhor que os próprios cidadãos para julgar os atos de seus governantes, que deveriam, assim, ser escolhidos direta ou indiretamente pelo povo, para exercer um poder temporário, que poderia ou não ser revalidado a cada processo eleitoral. A periodicidade das eleições, que permitiria o julgamento popular tornou-se, então, um inegável instrumento de controle. Portanto, num primeiro momento “as razões em favor de um sistema democrático são de natureza puramente protetora...²⁰ na medida em que o único meio de evitar que o povo sofra abusos por parte dos governantes é torná-los frequentemente removíveis.

17 James Madison, “O Federalista”, in Coleção Os Pensadores, São Paulo, Abril Cultural, 1979, XL e XII.

18 Ideia que caracterizou o pensamento dos liberais que contribuíram para o projeto constitucional norte-americano. Ver: “Federalistas” “Vida e Obra” in Coleção os Pensadores, op. cit.

19 Por A. Hamilton ou J. Madison, “O Federalista”, in Coleção Os Pensadores, op. cit., 140

20 C.B. Macpherson, 4 Democracia Liberal Origens e Evolução, Rio de Janeiro, Zahar, 1978, 40, 41.

Logo, preservar os valores individuais implica controle sobre o Estado para impedir os abusos de poder, controle este que tem de ser exercido pelo povo através dos mecanismos de participação política que caracterizam a democracia representativa /Por outro lado, este mesmo povo organizado, numa sociedade democrática, pode acabar desrespeitando os direitos individuais pondo fim à liberdade. Em suma, se a modalidade de decisão adotada na democracia é a regra da maioria, tem-se que prevalecendo a igualdade política, a maioria não encontra barreiras ao exercício de seu poder. Sendo assim, “...quando numa república se têm obtido os meios de defender a nação contra a tirania dos seus chefes, não estão ainda resolvidas todas as questões sociais; trata-se, além disto, de defender uma parte da sociedade contra a injustiça da outra parte mais numerosa.”²¹”

A democracia contemporânea, cujo projeto começou a ser esboçado a partir de Locke passando pelos autores do “*federalist papers*”,²² caminhou, assim, em duas direções: primeira, combatendo os abusos do poder através da afirmação dos direitos individuais e da soberania popular; segunda, buscando formas para evitar que o governo da maioria oprimisse as minorias.

De fato, buscar meios para impedir que as majorias tiranizem as minorias, sempre vetando questões que sejam do interesse dos grupos minoritários, o que além de negar certos valores democráticos pode inclusive comprometer a própria estabilidade do regime, continua sendo uma questão relevante até os dias atuais. O problema é que os liberais, a princípio, entenderam que a liberdade individual, tão valorizada por eles, era incompatível com a democracia plena, com a igualdade política. Wanderley Guilherme dos Santos resume esse dilema da seguinte forma:

“..o poder da maioria, num regime democrático, corresponde à tensão entre o princípio da igualdade (a maioria) e a liberdade individual (os direitos privados), sendo que, na perspectiva liberal, o princípio da igualdade tende a se afirmar em prejuízo da liberdade.”²³”

Nesses termos, embora possamos afirmar que a fórmula política da soberania popular uniu a democracia ao liberalismo, está correto dizer também que o exercício dessa soberania requer, num governo democrático, a garantia de direitos políticos iguais a todo cidadão, salvo o limite de idade. Todavia, os liberais, durante um longo período, mostraram-se contrários à qualquer forma de governo popular baseado no sufrágio universal e igualitário²⁴ Na verdade, a perspectiva de

21 Idem,132

22 A concepção federalista, baseada nos escritos de alguns dos autores da constituição norte-americana, tem como ponto central a busca de mecanismos que pudessem evitar o poder excessivo da maioria no regime democrático. Ver: os escritos de Thomas Jefferson, Thomas Pane, Alexander Hamilton e James Madison “O federalista” in Coleção Os Pensadores, op. cit., especialmente capítulos X, LXII e XLVII

23 Wanderley Guilherme Dos Santos, Crise e Castigo Partidos e Gerais na Política Brasileira, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1987, 12.

24 Norberto Bobbio, “O Encontro Entre Liberalismo e Democracia” in Liberalismo e Democracia. São Paulo, Brasiliense, 1994.

ampliação do sufrágio, e como consequência, a implantação de uma democracia de massas, suscita, como vimos, o temor de que o poder da maioria venha a tornar-se incontrolável, pondo em risco a liberdade dos indivíduos assim como os interesses da comunidade. O temor maior incidia sobre a possibilidade que a democracia abria ao governo de classe. Tocqueville dizia que a igualdade política conduziria à “oclocracia” ou governo da plebe.

À preocupação comum com o poder da maioria nos governos populares foi abordada das mais diferentes formas. Tocqueville mesmo analisou esta questão muitas vezes mais no contexto societário do que propriamente no político, dirigindo suas atenções para as formas de opressão social que fazem com que os padrões e hábitos de uma maioria tornem-se obrigatórios para todos. Nessa perspectiva, a liberdade é restringida não por instrumentos propriamente legais mas pela força do que Tocqueville chamou de “império moral da maioria” erguido sobre a premissa de que os interesses do maior número de pessoas devem sempre prevalecer sobre os demais igualando-se, assim, a vontade da maioria à vontade do povo em geral. Portanto, uniformizam-se as opiniões e desejos na forma de uma tirania espiritual da qual o indivíduo não consegue escapar²⁵,

Logo, a tirania social ou espiritual, pela sua natureza muito mais subjetiva, é identificada como uma característica dos governos democráticos, nos quais se tem a possibilidade ou mesmo o direito de discordar, desde que se suporte a consequência do inevitável isolamento. Nas palavras de Tocqueville:

“A tirania deixa de lado o corpo e vai direto à alma. O mestre não diz mais: pensarás como eu ou morrerás; mas diz: és livre de não pensar como eu, a vida, os bens, tudo te é assegurado, mas, deste dia em diante, és um estrangeiro entre nós”²⁶,

Stuart Mill, assim como Tocqueville, tece seus argumentos pró-democracia ressaltando sempre a necessidade de preservar a liberdade individual, garantindo amparo contra a tirania da opinião e dos sentimentos dominantes²⁷. O termo tirania continua sendo abordado, em certa medida, sob o ponto de vista societário, estabelecendo-se uma relação antagônica entre maioria e independência individual. Os efeitos desse tipo de argumentação sobre a democracia ou, mais especificamente, sobre a democracia eleitoral, são de grande importância, já que acabam por culminar numa concepção elitista da ordem política envolvendo uma série de restrições à participação popular²⁸.

25 Alexis de Tocqueville, "4 Democracia na América", in Coleção os Pensadores, São Paulo, Abril Cultural, 1979, 238-242

26 Idem, 241-242.

27 Stuart Mill, Sobre a Liberdade, Rio de Janeiro, Companhia Editora Nacional, 1942.

28 O termo igualdade está sendo abordado em dois sentidos: igualdade política, definida pelo sufrágio universal e pela igualdade do voto; e igualdade no sentido da maioria impor suas opiniões e desejos, igualando-se assim as opiniões

Na verdade, o pensamento liberal desde o início apoiou-se na crença de que o governo poderia ser controlado pelos cidadãos, o que conseqüentemente impediria os abusos de poder. Entretanto, ao ressaltar a necessidade de contenção do poder do Estado o liberalismo não estava propondo a democracia de base, de massas como uma solução para o problema. Portanto, nas obras dos autores liberais não é difícil perceber a seqüência de ideias que vão do apoio à flexibilização do poder, incluindo a atribuição de direitos civis e políticos aos cidadãos, até esbarrar num conjunto de propostas destinadas a excluir do processo democrático, determinados setores da sociedade, de modo a evitar que a ordem política ficasse sujeita aos interesses da maioria, ou melhor, dos pobres e sem instrução.

De uma maneira geral o que se temia era antes de mais nada o governo de classe, ou como ressaltava Macpherson, o governo da classe errada, justamente dos desprovidos de propriedade e educação. Um governo, nesses termos, era percebido como algo totalmente incompatível com uma sociedade liberal²⁹.

Stuart Mill chegou inclusive a elaborar um sistema de votação que tendia a valorizar o voto dos considerados mais sábios e daqueles com empregos e ocupações privilegiadas, em detrimento da massa, da classe trabalhadora em geral. A obra desse autor pode, certamente, ser subdividida em dois momentos distintos: um, mais filosófico como em “Sobre a Liberdade”, onde a explanação gira em torno da mediocridade coletiva versus liberdade individual; e outro, mais pragmático, a exemplo do “Governo Representativo”, que expõe propostas concretas para a constituição de um governo democrático que não seja ameaçado pela ignorância das massas.

O processo de democratização das instituições políticas foi visto, assim, com grande desconfiança, pois não se acreditava na capacidade de discernimento do povo, inclusive no que se refere à escolha de seus representantes. Portanto, concomitantemente à ampliação da participação desenvolveu-se um conjunto de mecanismos destinados controlar o acesso da população aos centros decisórios.

de todos à da maioria.

29 CD Macpherson, op. cit., 16, 17.

4. A Solução Conservadora

De um modo geral Stuart Mill e James Madison foram os que mais se empenharam na busca de soluções propriamente institucionais que viessem a controlar o poder da maioria e ao mesmo tempo garantir uma maior correspondência entre os interesses dos representados e os atos dos representantes.

Ambos mostraram-se bem mais cépticos do que Edmund Burke, cujas reflexões, um século antes, basearam-se na suposição de que o partido no poder, aquele eleito pela maioria, estaria necessariamente representando o interesse nacional. Assim, o eleitorado ao fazer sua escolha entre concepções particulares a respeito do que se considera o interesse público, nomeia o partido vencedor como representante de toda comunidade política. O processo eleitoral tem, portanto, a função de selecionar “homens honrados” que cientes de sua função pública devem atuar em nome do interesse nacional³⁰.

As questões problematizadas por Mill e Madison referem-se ao fato de que o partido nem sempre é “uma conexão honrada” como supunha Burke. De fato, o autor expõe uma visão pouco sustentável ao não cogitar a possibilidade do partido no poder atuar segundo seus próprios interesses, em detrimento dos interesses da comunidade. Na visão de Burke “...O parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação com um interesse, aquele do povo, no qual nenhum objetivo local, nenhum preconceito para além do bem comum deve prevalecer...”³¹ Essa crença indubitável na competência e na boa intenção dos governantes leva Burke a radicalizar seu argumento ao ponto de desvincular a representação do voto, ou seja, a boa atuação dos representantes garante-lhes legitimidade mesmo quando estes não participam de disputas eleitorais:

“Se parte do reino está sendo bem governada e seu interesse sendo assegurado, então ela está representada, independentemente de possuir ou não a franquia eleitoral; se ela não está representada de fato, pode-se dizer que esta virtualmente representada. Há representação virtual quando existe comunhão de interesses e simpatia quanto a sentimentos e desejos entre aqueles que agem em nome de outrem e aqueles em nome de quem se age, embora os atores não sejam efetivamente escolhidos. Esta é a representação virtual. Tal representação é inclusive melhor, em muitos casos, do que a representação real.”³²

À pouca importância atribuída ao mecanismo eleitoral e a concepção de representação fundamentada na independência do representante frente ao representado justificam-se na

30 Edmund Burke, “Thoughts on the Present Discontents” in *The Writings and speeches of Edmund Burke*, Oxford, Uni. Press. 1770.

31 Trecho citado por Lima Júnior da obra de Edmund Burke. Ver: Olavo Brasil de Lima Júnior, *Instituições políticas democráticas: O Segredo da Legitimidade*, Rio de Janeiro, Zahar, 1997, 42,

32 *Idem*, 41

perspectiva burkeana, na medida em que a preocupação do autor está em garantir a realização do bem comum. Os interesses da comunidade como um todo devem prevalecer, então, sobre os interesses individuais e setoriais; para isso os representantes não podem estar atrelados ou compromissados com aqueles que os elegeram³³. A questão é que ao negar importância aos procedimentos eleitorais Burke nos deixa sem instrumentos de julgamento e controle sobre a atuação dos homens públicos, transformando esse problema numa mera questão de fé, já que a honradez dos representantes parece indiscutível para Burke. Por conseguinte, o autor desconsidera o “trinômio soberania-voto-representação”³⁴, que se tornou central na teoria contemporânea de democracia.

A importância da representação política e da periodicidade das eleições como forma de viabilizar a participação popular e de manter o poder público em sintonia com os interesses dos cidadãos passou a ser consenso entre os liberais ou republicanos, entendendo-se por república algo muito próximo ao que chamaríamos hoje de democracia representativa. Em favor da representação Madison argumentava:

“Sem que o governo em geral tenha com o povo comunidade de interesses, não pode haver liberdade. Ainda mais, é essencial que parte do governo esteja em imediata dependência do povo e que esteja com ele em simpatia perfeita. Ora, a frequência das eleições é o único meio de segurar esta simpatia e aquela dependência...”³⁵

A parte do governo à qual refere-se Madison é o Legislativo, cujo poder é também controlado pelo Executivo e pelo Judiciário. Portanto, a divisão dos poderes e a frequência das eleições populares são algumas das formas de se evitar um governo opressivo e tirânico.³⁶

Madison defendeu com fervor o governo representativo, inclusive por acreditar que este seria um dos meios de se limitar, também, o poder dos grupos majoritários. O governo representativo, numa república de vastas proporções, associado ao sistema federativo, o que tende a

33 A noção de representação desenvolvida por Burke apoia-se na suposição de que o povo é movido por impulsos irracionais, portanto, a função dos representantes, tidos como uma elite seleta, é a de pensar pelo povo. Por essa razão a representação, eletiva ou não, pressupõe o poder de decisão autônoma do representante. Apesar do conteúdo elitista presente nas ideias de Burke, o fato é que a representação política moderna tem como norma o mandato livre ou virtual, que prega a independência dos representantes para que esses possam agir procurando ampliar as necessidades isoladas de seus eleitores adequando-as às necessidades da nação. Essa é contudo uma questão bastante controversa. Ver Hanna F. Pitkin, op. cit.

34 Lima Júnior, Op. cit., 41

35 J. Madison, op. cit., 135.

36 Montesquieu foi quem primeiramente propôs a distribuição de funções e poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, como forma de garantir um “governo virtuoso” que respeita a liberdade dos indivíduos. Ver: Montesquieu, *The spirit of Laws*, Chicago, William Beton, 1952, cap. XI.

descentralizar o poder, produz uma variedade muito grande de interesses conflitantes que dificultam a formação de facções majoritárias permanentes³⁷. Por essa razão, Madison reafirma a necessidade da democracia representativa em oposição ao que ele denomina de “democracia pura”, caracterizada por um pequeno número de cidadãos unidos em torno de interesses e paixões comuns em relação aos quais o partido mais fraco não encontra meios de se defender. Madison estava se referindo à democracia direta que teve lugar na Grécia Antiga. Em suma, a igualdade política nas pequenas repúblicas resulta invariavelmente em tirania da maioria. Numa grande república, por sua vez, a diversidade de interesses em disputa, limita, sem prejuízo para a forma de governo popular, o poder da maioria³⁸,

Madison, portanto, percebe e aceita a multiplicidade de interesses que uma comunidade política comporta, passando inclusive a analisar as disputas políticas sob o enfoque desses grupos de interesses, denominados por ele de facções, assim definidas:

“Por facção, entendo um certo número de cidadãos, quer sejam uma maioria ou uma minoria do todo, unidos e ativados por um impulso comum de paixão, ou de interesse, adverso aos direitos de outros cidadãos ou aos interesses permanentes e globais da sociedade.”³⁹

Note-se que Madison define a facção como uma parte que se contrapõe ao todo, podendo, por conseguinte, causar prejuízos à comunidade. Todavia, os seus escritos demonstram que o autor aceita as facções como um fato consumado, como uma consequência das sociedades complexas que geram uma multiplicidade de demandas. As causas de surgimento das facções não poderiam, nesse contexto, serem removidas sem prejuízo da liberdade, restando apenas controlar os seus efeitos.

As preocupações de Madison não se dirigem tanto para as facções minoritárias, pois estas são facilmente controladas pelo próprio governo republicano que se fundamenta no princípio da maioria. Assim, bastaria um processo de votação regular para que a maioria inviabilizasse os projetos particularistas de uma facção minoritária⁴⁰. Mas, quando uma maioria toma parte numa facção não existem mecanismos capazes de evitar que os interesses dos demais grupos e mesmo o bem público sejam sacrificados. Nesse caso, apenas uma sociedade dividida em um grande número de partidos, compreendendo os mais variados interesses pode dificultar significativamente a formação de facções majoritárias. Para controlar as facções Madison formulou uma série de mecanismos institucionais, como por exemplo: um congresso bicameral, eleitorados separados para eleger o presidente, os senadores e os deputados, o poder de veto do Executivo, enfim, medidas que

37 J. Madison, op. cit, Cap. XLVII.

38 Idem, 99.

39 Ibidem, 95.

40 Ibidem, 97.

se destinavam a diluir ou fracionar o poder, evitando-se a constituição de uma facção coesa e duradoura.

Mas, a solução madisoniana para conciliar o princípio da maioria com a liberdade das minorias não é, segundo Robert Dahl, satisfatória pois “... a proliferação de interesses não representa, por si só, uma barreira à tirania da maioria, já que não existem mecanismos propriamente institucionais capazes de inviabilizar a constituição de uma facção majoritária.⁴¹” Portanto, se o resultado das disputas entre interesses diversos é sempre incerto, num dado momento é possível que um grupo venha tornar-se majoritário, com poder, então, para oprimir os demais.

Muito significativas também, como observa Dahl, são as contradições presentes na teoria madisoniana explicitadas principalmente quando Madison tenta conciliar a ideia de igualdade de direitos para todos os cidadãos com a defesa do status, poder e riqueza de certas minorias, que passam a ter poder de veto sempre que seus interesses são ameaçados, o que implica uma soberania popular limitada. Nesses termos, “... se a maioria estiver privando as minorias de seus interesses políticos fundamentais o processo democrático fica seriamente comprometido, conclui Dahl. Por outro lado, se uma minoria tiver permissão para vetar a maioria, o número de pessoas que participam na definição dos interesses coletivos será drasticamente reduzido não se tratando mais, neste caso, de uma democracia⁴²”.

Para limitar o poder da maioria mantendo-se a forma de governo popular, Stuart Mill propôs uma outra solução. Com um discurso progressista, o autor defendeu o direito de representação das minorias com base no princípio democrático da igualdade, ao afirmar que:

“Em qualquer democracia realmente igual toda e qualquer seção deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Maioria de eleitores terá sempre maioria de representantes, mas a minoria dos eleitores deverá ter sempre uma minoria de representantes (....) A menos que tal se dê, não há governo igual, mas governo de desigualdade e de privilégios⁴³”.

A representação proporcional sugerida por Stuart Mill substituiria o sufrágio distrital uninominal, onde apenas o candidato mais votado numa determinada circunscrição territorial conquista cadeira no parlamento, por um sistema de votação que permite a todos os eleitores, desde que se constituam em um número significativo de pessoas, o direito de eleger representantes. Esse sistema transformou-se num dos marcos da democracia moderna justamente por garantir representatividade às minorias, sempre desprezadas na competição majoritária. Nesses termos, a

41 Ver Robert Dahl, Um Prefácio à Teoria Democrática, Rio de Janeiro, Zahar, 1989, 34.

42 Idem, 35.

43 Stuart Mill, Considerações Sobre o Governo Representativo, São Paulo, Ibrasa, 1964, 89.

constituição de um governo com base na representação proporcional assegura a vários segmentos da sociedade o direito de participar, por intermédio de seus representantes, da legislação e das deliberações públicas, evitando-se, assim, que uma maioria tire as minorias.

Contudo, as ideias de Stuart Mill, que tanto surpreendem pela contemporaneidade, acabam por culminar numa série de restrições ao direito de voto. De acordo com o mesmo, em nome do "bom governo", formado por homens com habilidade e sapiência, certas exclusões se justificariam. O uso inteligente do sufrágio não poderia prescindir de um nível mínimo de educação e da capacidade de autossustento. Sem isso, o homem adulto iguala-se a uma criança e, portanto, não está apto a participar da vida política da comunidade. Tais restrições ao voto, acrescenta Mill, seriam superadas no momento em que o indivíduo estivesse em condições de satisfazer os requisitos mínimos exigidos para o exercício deste direito⁴⁴.

É importante ressaltar que o autor, em certa medida, reconhece a responsabilidade do Estado e da sociedade no que diz respeito à proliferação da miséria e do analfabetismo, mas não vislumbra a participação política como um caminho para a superação destes problemas, ou seja, como um meio através do qual os setores menos privilegiados da sociedade possam lutar pelos seus direitos à educação, ao trabalho, etc. Na verdade, a participação política das massas, baseada na ampliação do direito ao sufrágio, significava, para Mill e para muitos de sua época, a ascensão da classe operária ao poder, por ser esta a classe numericamente mais forte. O sistema de voto plural de Mill tinha, portanto, a intenção de evitar uma legislação de classe ao atribuir ao voto daqueles que pertenciam à classe menos numerosa um peso superior, o que evitaria que uma classe se sobrepusesse à outra⁴⁵. O argumento conservador caminha assim em mais de uma direção, como bem sintetiza Offe:

“À argumentação político-filosófica contra o princípio da maioria utiliza-se da tradicional antítese entre igualdade e liberdade, em dois sentidos: primeiro afirma que a utilização da regra sempre pode resultar numa ditadura da maioria, que invade também a esfera da liberdade privada (Tocqueville, Mill); segundo, ataca o postulado da igualdade, subjacente à regra majoritária (um homem, um voto) argumentando que a capacidade para a decisão política razoável não é igualitariamente distribuída. (as decisões majoritárias sempre seriam qualitativamente inferiores às decisões de elites, por exemplo, mais educadas).”⁴⁶

No que se refere à força eleitoral do operariado sabe-se que essa crença também estava presente no ideário socialista. As pressões para se alcançar o sufrágio universal (masculino) baseavam-se na suposição de que a democracia seria suficiente para atingir o socialismo. Numa

44 Idem, Cap. 7 e 8.

45 CB. Macpherson. op. cit.

46 Claus Offe, op. cit., 325.

competição eleitoral pautada pela igualdade de direitos políticos e pelo princípio da maioria, a classe trabalhadora seria imbatível. Nesses termos, a democracia liberal poderia ser utilizada em favor da classe operária.⁴⁷

Assim, o temor dos liberais e as esperanças dos socialistas estavam ambos fundamentados na ideia de que as eleições, na vigência do princípio da igualdade, são uma expressão da força numérica. Portanto, se para os liberais a democracia plena era vista com desconfiança, para os socialistas esta não tinha nenhuma importância em si mesma, representando apenas um instrumento para se atingir outros fins.

Retornando a Stuart Mill, temos que ele realmente defendeu a representação proporcional com base no argumento de que esse era o único meio de garantir a todos os cidadãos o direito de voz nos assuntos públicos, justificativa essa utilizada até hoje pelos proporcionalistas. Mas, em contrapartida, ele negou o princípio democrático da igualdade, ao propor um sistema no qual o peso do voto dos cidadãos varia de acordo com seu nível educacional. Por essa razão, Santos identifica na "... origem histórica do sistema de representação proporcional uma postura conservadora, guiada pelos temores liberais em relação às implicações da igualdade política"⁴⁸. A proporcionalidade, contudo, incorporou-se ao ideário liberal e, posteriormente, ao ideário democrático contemporâneo.

Concluindo, a extensão do sufrágio, a introdução de instituições representativas e a substituição das assembleias hereditárias pelas eleitas foram conquistas liberais que marcaram o século XIX abrindo caminho para a democracia de massas. Porém, a universalização do voto, como pudemos observar, foi encarada durante algum tempo como uma ameaça à estabilidade e à eficiência governamental, ou mais especificamente, como algo que acabaria por sufocar a liberdade e a independência individual tão valorizadas pelo liberalismo.

Por tudo isso, a inserção efetiva das massas na vida política é um fato bastante recente; o sufrágio universal e a igualdade do voto só foram conquistados, de maneira geral, nos primeiros decênios do século XX.

47 Adam Przeworski faz uma revisão crítica da teoria marxista e do movimento socialista na Europa Ocidental demonstrando como se frustram as expectativas no sentido de utilizar via política (entenda-se disputas eleitorais) para conduzir a classe operária ao poder e conseqüentemente por fim à ordem capitalista. Ver: Przeworski, *Capitalismo e Social-Democracia*, São Paulo, Companhia das Letras, 1989, especialmente cap. 2 e 3.

48 Ver Wanderley Guilherme Santos, *Dois Escritos Democráticos de José Alencar*, Rio de Janeiro, UFRJ, 1991, 24. Na obra citada Santos resgata alguns escritos de José de Alencar que surpreendentemente demonstrou ser um fervoroso defensor da representação proporcional, à mesma época de Stuart Mill, porém, rejeitando o argumento conservador contra a universalização do sufrágio. As idéias de Alencar serão abordadas no cap. 3.

II. A REGRA DA MAIORIA NA PERSPECTIVA EMPÍRICA

“Nem aquele que vota com a maioria está inteiramente sujeito à sua vontade após a votação. Tem consciência disso quando muda de opinião [...] a fim de ser livre de novo, ele, o indivíduo, teria de encontrar uma maioria em favor de sua nova opinião.”

Kelsen

1. O Liberalismo Clássico em Questionamento

No século XX várias nações Estado instituíram O sufrágio universal e igualitário reconhecendo que todo cidadão adulto tem o direito de participar da organização política da comunidade, principalmente escolhendo seus representantes, seja para a função legislativa seja para a executiva. A extensão do sufrágio e o subsequente desenvolvimento da democracia de massas não resultou, entretanto, em um governo de classe ou na tirania de uma maioria. Na verdade, a democracia tem se mostrado mais competitiva do que imaginaram os liberais clássicos, não servindo como instrumento de dominação de classe nem mesmo em meio aos conflitos econômicos e sociais que fervilham em todas as sociedades modernas.⁴⁹ Mais ainda, as classes pouco favorecidas, os desprovidos de propriedade e educação, mostraram-se, na prática, muito menos ativos politicamente do que puderam supor os liberais.⁵⁰ Portanto, o governo da “plebe” foi uma ameaça não concretizada.

A passividade das massas tornou-se então a primeira constatação empírica a contrariar a suposição de que as franquias eleitorais dariam lugar a um governo classista. Por conseguinte, as cláusulas em favor das desigualdades foram sendo eliminadas até como forma de evitar descontentamentos. Macpherson ressalta ainda que a participação política ampliada, ao ser processada formalmente na democracia, tampouco favoreceu a uma transformação radical na estrutura do poder através da ascensão da classe mais numerosa. Isso porque a competição política via sistema partidário tende a apaziguar conflitos de classe na medida em que desempenha papel mediador entre interesses antagônicos⁵¹,

49 Segundo Offe, o que hoje reconhecemos como democracia liberal define-se pela a coexistência da democracia de massa (sufrágio universal) com as liberdades burguesas. Coexistência essa, tida como inviável tanto para o pensamento liberal do século XIX quanto para o marxismo clássico. Ver: Claus Offe, “A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização” in *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

50 Robert Dahl, Um Prefácio à Teoria Democrática, Rio de Janeiro, Zahar, 1989, 82

51 A constatação de que a competição político-partidária dilui ou pelo menos ameniza conflitos de classe, na medida em que o êxito eleitoral requer um discurso mais universalista voltado para interesses imediatos é realmente irrefutável. Ver Adam Przeworski, op. cit. Contudo, Macpherson atribui à esse efeito prático da competição partidária intenções nítidas de favorecer à uma classe ou a uma estrutura social fundamentada na propriedade e no

Logo os argumentos de Tocqueville, Mill, Madison, fundamentados na ideia de que na democracia plena a maioria teria capacidade para impor seus interesses e opiniões, mediante o poder decisório que a regra majoritária lhe garantia, suprimindo conseqüentemente a liberdade das minorias mostrou ser um raciocínio lógico e dedutivo, mas até certo ponto distante da realidade. Ou seja, não se pode atribuir conseqüências práticas ao processo democrático tendo em vista apenas certas normas ou princípios fundamentais. A realidade é que no exercício do poder democrático a igualdade política e o Princípio da maioria não implicam necessariamente poder substantivo da maioria. Até porque uma maioria dificilmente representa um grupo coeso e homogêneo de interesses irremediavelmente contrários aos de outros grupos menos numerosos.

Além do mais, o consenso quanto às regras do jogo democrático, dentre as quais a regra da maioria é, sem dúvida, indispensável, depende de que sejam reconhecidos certos direitos e liberdades, muitos deles já previstos pela doutrina liberal: a liberdade de expressão, de opinião, a liberdade religiosa, etc., além do direito das minorias de tornarem-se maioria, evitando-se, com isso, que um grupo exerça seu poder de forma permanente e opressora⁵². A alternância no poder é sem dúvida um pressuposto essencial para se chegar a um consenso em torno da regra:

“Um dos argumentos em favor do poder de legitimação das decisões majoritárias decorre de sua periodicidade. Eleições e votação produzem decisões que nunca serão tomadas pela última vez, mas sempre estão ligadas a períodos de eleição ou de exercício do cargo. Isto significa que a obediência da minoria à decisão majoritária é facilitada na medida em que se pode ter certeza de que haverá uma próxima oportunidade, na qual uma decisão será novamente tomada.”⁵³

Tudo isso significa que o princípio majoritário só pode ser aplicado mediante um conjunto de disposições jurídicas, não revogáveis, que se destinam a preservar os direitos básicos das minorias como também a própria democracia. Donde se deduz que a regra da maioria é necessária, mas não suficiente para se constituir um governo democrático.

Sendo assim, podemos afirmar que o princípio da maioria, de fato, converteu-se na regra básica para a resolução de conflitos, ou melhor, é a regra mediante à qual são consideradas as decisões políticas numa democracia. Mas, estamos referindo-nos apenas aos aspectos procedimentais dessa forma de governo e, nesses termos, a regra da maioria é fundamental, assim como também o são as eleições periódicas, a garantia de direitos políticos iguais a todo cidadão

sistema de mercado, o que não deixa de ser uma visão um tanto unilateral do processo político. Ver C.B. Macpherson, op. cit., 68,69.

52 Dahl afirma que em nenhum outro regime a liberdade encontra-se tão assegurada quanto na democracia. Isso se justifica pelo fato de que o processo democrático está inevitavelmente ligado à certos direitos e liberdades. Ver Dahl, “Será a Igualdade Inimiga da Liberdade?” in Um Prefácio à Teoria Econômica, Rio de Janeiro, Zahar, 1989.

53 Claus offé, “Legitimação Política Por Decisão Majoritária” in Problemas Estruturais do Estado Capitalista, op. cit.,327.

adulto, a liberdade de escolha mediante propostas políticas alternativas, a igualdade dos votos dos eleitores, enfim, elementos essenciais sem os quais a democracia não teria condições de existir⁵⁴.

No entanto, um procedimento decisório por maioria, de um modo geral, não significa que um grupo majoritário venha a ter capacidade real para impor, de forma duradoura, seus interesses e opiniões, uma afirmação dessa natureza carece de comprovação empírica, de uma análise voltada para a prática democrática nos seus diferentes contextos.

Mas apesar do determinismo que caracterizou o pensamento liberal, no que se referia ao princípio da maioria e suas consequências, é inegável que este fez afluir uma questão muito importante tendo em vista que a prática democrática revelou que de fato maiorias e seus representantes, por vezes, oprimem minorias através de processos rigorosamente legais, como já havia alertado Tocqueville. Essa possibilidade realmente existe, e, para tratar dessa questão não basta concluir que a democracia é o regime que mais garante os direitos e liberdades dos cidadãos, uma conclusão obviamente irrefutável, torna-se primordial avaliar também as falhas ou incoerências que o regime engendra de modo a tentar corrigi-las.⁵⁵

Portanto, se a regra da maioria não culminou no governo de classe nem na derrocada da democracia isso não significa que ela esteja plenamente adequada à prática democrática em todas as circunstâncias. Detectar eventuais problemas requer, contudo, uma apreensão mais realista do processo democrático submetendo o conteúdo normativo da democracia, introduzido pela doutrina liberal, a uma reavaliação que leve em conta a experiência de democracia no mundo real.

2. Do realismo Elitista ao Pluralismo

Uma das primeiras tentativas de formular uma teoria mais realista da democracia, voltada para o empírico, ou melhor, cuja intenção é descrever e explicar como funcionam as democracias, foi desenvolvida inicialmente por Josef Schumpeter e adquiriu grande importância na segunda metade desse século. A preocupação de Schumpeter estava em entender o funcionamento real da democracia a partir de seus aspectos procedimentais, deixando de lado as concepções idealizadas da teoria clássica, principalmente no que se refere à tão propalada vontade do povo.

Schumpeter rejeita primeiramente a noção de bem público extraída de uma suposta vontade do povo, a qual baseia-se na ideia de que o povo manifesta-se em uníssono como uma entidade

54 A democracia definida enquanto um conjunto de regras ou procedimentos. Ver Norberto Bobbio, "Democracia" in Dicionário de Política, Brasília, EDUNB, 1992.

55 Robert Dahl, "Um Prefácio à Teoria Econômica" op. cit.,20-27

indivisível que compartilha os mesmos interesses e desejos, o que, segundo o autor, não ocorre. Na verdade, a política é marcada por interesses econômicos, profissionais, idealistas, não coincidentes e muitas vezes divergentes. Além disso, esses interesses não se manifestam espontaneamente, mas por intermédio de lideranças políticas que são capazes de perceber as vontades latentes dos indivíduos transformando-as em fatores políticos.⁵⁶

A vontade do povo é modelada ou manufaturada por líderes que empenham-se em conquistar uma parte do mercado consumidor (eleitorado), transformando os interesses circunstanciais dos indivíduos numa variedade de plataformas políticas que competem entre si. A característica competitiva da disputa pelo poder seria, então, na visão de Schumpeter, suficiente para evitar a tirania. Quer dizer, a eleição periódica de elites políticas concorrentes organizadas em, pelo menos, dois partidos distintos garante uma certa competitividade e afasta, uma vez que Os governos podem ser substituídos, a ameaça de uma força irremovível e opressora⁵⁷.

Por conseguinte, Schumpeter define a democracia enquanto um método de seleção de lideranças, o que denota uma inversão de prioridades em relação à teoria clássica: Se para a teoria clássica a seleção de representantes é secundária ao principal objetivo do sistema democrático que consiste em atribuir ao eleitorado o poder de decidir sobre assuntos políticos, para Schumpeter, a decisão de questões pelo eleitorado é secundária à eleição de representantes, que tomarão, neste caso, as decisões.⁵⁸ Qualquer concepção de democracia associada a algum conteúdo moral ou idealista está assim rejeitada, não tendo atribuído à participação política nenhum valor em si mesma. A democracia passa, então, a ser definida como “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”.⁵⁹

No que se refere ao princípio da maioria, Schumpeter afirma, ainda, que, apesar do povo não ser uma entidade indivisível de interesses comuns e que a maioria tampouco expressa a vontade do povo de uma maneira geral, a democracia não implica representação proporcional. Isto porque para o autor uma democracia requer apenas a legitimação de lideranças através do voto, como consequência, a função do voto limita-se ao ato de selecionar aqueles que irão assumir as rédeas do governo, e não de garantir representação a uma multiplicidade de interesses. Dessa forma, o sistema majoritário é perfeitamente adequado à lógica do método democrático, no que tange à seleção de

56 Josef Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Rio de Janeiro, Zahar, 1983.

57 Schumpeter foi também um dos precursores da teoria competitiva de democracia denominada por alguns autores de “elitismo competitivo”. Ver David Held• *Modelos De Democracia*, Belo horizonte, Paidéia, 198 7, 154-160.

58 G. Sartori, *A Teoria Da Democracia Revisitada* op. cit., 208-209.

59 Schumpeter, Op. Cit, 327,328.

lideranças.

Ao enfatizar os aspectos procedimentais do sistema democrático, preocupando-se com suas finalidades práticas e imediatas, Schumpeter tornou possível definir democracia minimamente de acordo com critérios não mais exclusivamente normativos. Está claro, porém, que se tratava de uma concepção restritiva e elitista: restritiva, porque limitou a participação popular ao voto, acreditando inclusive que a expansão da participação, através da proliferação de organizações sindicais e partidos de massa, poria em risco a estabilidade democrática, e elitista, na medida em que encarou o eleitorado como apático e quase sempre movido por impulsos irracionais, conseqüentemente totalmente dependente de seus líderes – daqueles poucos indivíduos capazes de agir racionalmente – ou seja, O processo democrático, resume-se à disputa entre lideranças ou elites pelo poder político.

Essa linha de interpretação compara a política à situação de mercado onde os eleitores, enquanto consumidores, optam por uma plataforma política. O lucro da classe política é, então, contabilizado em votos. Nessa analogia com o mercado a democracia é percebida simplesmente como um método para se constituir governos, sem nenhuma preocupação ética ou moral no sentido, por exemplo, de ampliar a democracia de modo a fazê-la aproximar-se da ideia de governo do povo. A incorporação de novos atores na cena política era vista inclusive com grande desconfiança, pois a participação mais ativa das massas implicaria comprometimento da racionalidade nos processos deliberativos, pondo em risco a estabilidade do regime.⁶⁰

Max Weber inaugurou essa vertente interpretativa, fundada na empiria e caracterizada pela descrença em relação à democracia enquanto um regime capaz de traduzir a vontade do povo e de permitir o desenvolvimento individual. Para Weber, a crescente burocratização que marca a forma de organização do Estado e dos partidos políticos modernos já representa barreira suficiente à expressão dos indivíduos, por conseguinte, esse regime deve ser encarado como o meio mais eficaz para se constituir governos legítimos, e nada mais.⁶¹ Ideia essa que foi retomada e trabalhada por Schumpeter abrindo espaço, como salienta Lima Júnior, para o ceticismo e a insatisfação que caracterizam grande parte do pensamento contemporâneo.⁶²

60 Schumpeter, ao acreditar que a ampliação da participação política através dos partidos de massa e da proliferação de organizações sindicais seria nociva à democracia, acabou fazendo, nesse aspecto, uma apreciação prescritiva do processo democrático. O que contraria a perspectiva schumpeteriana tida como realista e descritiva.

61 A constatação de Weber é que a democracia na prática não condiz com o pressuposto ético que aponta a participação política como um caminho para o desenvolvimento intelectual e moral do indivíduo, tal como Tocqueville e Mill pregavam. Ver Max Weber, “Política como vocação” in *Ensaios de Sociologia*, Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

62 Lima Júnior, *Instituições Políticas Democráticas: O Segredo da Legitimidade*, Rio de Janeiro, Zahar, 1997, 28,29.

A escola realista deu lugar a um pragmatismo que em alguns casos resultou na negação da democracia simplesmente porque a realidade apresenta contradições com muitas das premissas democráticas; portanto, se os fatos se opõem às normas, a solução está em abdicar desse regime em nome de algo mais realizável. A primeira ideia descartada por alguns adeptos do realismo é justamente a de governo do povo ou da maioria, diante da constatação de que o poder político está sempre nas mãos de um grupo dominante ou de uma elite política, o que por si só torna a democracia inviável.⁶³ Portanto, o voto eleitoral majoritário nada mais é do que um mero instrumento destinado a consolidar o poder das elites.

A preocupação com o poder da maioria num regime democrático, que tanto mobilizou o pensamento liberal clássico, perde sentido dentro do que podemos classificar de realismo pessimista; nessa perspectiva, o poder não está nem estará nunca nas mãos da maioria na medida em que as sociedades políticas são, na verdade, controladas por uma minoria. O termo minoria, no singular, merece destaque, pois é justamente o questionamento em torno dessa ideia de uma classe dirigente que dá sustentação à teoria pluralista, que se contrapõe ao elitismo principalmente nesse aspecto.⁶⁴

A teoria pluralista, construída a partir de uma abordagem empírica, tenta demonstrar que o poder nas democracias modernas não está estruturado em torno de uma classe, seja ela majoritária ou não. Na realidade, ao contrário do que supuseram o liberalismo clássico e o “elitismo competitivo”, a prática democrática é marcada por processos contínuos de disputa e barganha entre os grupos organizados da sociedade, o que indica a difusão do poder e não a presença de uma classe dirigente.

A corrente pluralista, de fato, atribui muito mais importância às eleições, à competição partidária e aos grupos de interesse, do que outras teorias, digamos mais cépticas ou mais idealistas. A ênfase, contudo, está na atividade dos grupos de interesse, na diversidade e na autonomia organizacional que caracteriza esses grupos. Se as eleições proporcionam aos cidadãos a oportunidade apenas periódica de participar do processo político, escolhendo entre partidos ou candidatos, a participação nos grupos de interesse é, por sua vez, contínua, o que permite aos cidadãos exercer maior controle sobre os seus líderes políticos através dos grupos de pressão podendo, assim, definir o resultado das políticas públicas. Portanto, a multiplicidade de grupos

63 Michels foi um dos maiores representantes dessa corrente que avaliou a democracia como algo impossível. Em sua obra ele concluiu que os partidos políticos vão se tornando cada vez mais organizados, transformando-se em verdadeiras oligarquias, incompatíveis, portanto, com a democracia. Ver Robert Michels, *Les Partis Politiques. Essai sur les Tendances Oligarchiques des Démocraties*, 1919.

64 G. Sartori, op. cit., 203-208.

organizados na sociedade permite a participação mais ativa dos cidadãos beneficiando, conseqüentemente, o desenvolvimento da democracia.⁶⁵

As raízes intelectuais do pluralismo estão presentes em diferentes correntes teóricas. Do ponto de vista da luta pela descentralização do poder e da valorização da diversidade social e institucional, como um caminho para se combater o despotismo estatal, a teoria pluralista estabelece vínculos com a filosofia liberal. Já no que diz respeito ao enfoque realista, cuja preocupação está em analisar e descrever, concretamente, a atividade política na democracia, o pluralismo tem suas origens nas ideias de Weber e Schumpeter. Porém, diferentemente dessas correntes o pluralismo entende a participação política, através de múltiplos canais formais (partidos políticos) e principalmente informais (grupos de interesse), como um fator preponderante para o desenvolvimento da democracia.⁶⁶

Robert Dahl é, sem dúvida, um dos maiores expoentes do pluralismo na atualidade, e, por derivação, da abordagem empírica. Na mesma linha de Schumpeter porém avançando para além da definição procedimental de democracia, Dahl procura formular uma teoria que seja capaz não só de explicar, mas também, de estabelecer um conjunto de condições necessárias para maximizar a democracia no mundo real.

Portanto, do ponto de vista valorativo, Dahl situa-se entre aqueles que defendem a democracia principalmente por acreditar que este regime permite, mais que qualquer outro, a participação do maior número de pessoas na definição dos interesses coletivos. Justamente em razão disso, Dahl critica todos os que abdicam desse regime simplesmente por acreditarem que os ideais democráticos não são realizáveis na prática. A postura correta, segundo o autor, seria a de buscar soluções para os problemas que a democracia enfrenta no mundo real.⁶⁷

Para alcançar seus objetivos, a estratégia do autor consiste em remeter o termo democracia para o plano puramente ideal como expressão de algo que realmente não existe, denominando de poliarquias os regimes que na prática aproximam-se dessa construção idealizada. “As poliarquias são, então, regimes relativamente (mas não completamente) democráticos, já que este último termo

65 Patrick Dunleavy and Brendan O'Leary, “Pluralism” in *Theories of The State: The politics of Liberal Democracy*, London, Macmillan Press, 1987.

66 Na segunda metade desse século a teoria pluralista encontrou em Charles Lindblom e Robert Dalh alguns de seus maiores representantes. *Idem*

67 A crítica de Dahl dirige-se, principalmente, a Gaetano Mosca cujos argumentos expressam um ceticismo em relação à democracia, baseado na ideia de que em qualquer regime quem governa de fato é sempre uma minoria, portanto a democracia, enquanto governo do povo não encontra precedentes na realidade. O que Dahl concorda em termos, mas não considera suficiente para igualar a democracia a outros regimes políticos, obviamente muito mais excludentes. Ver: Robert Dahl, *La Poliarquia*, Madri, Technos, 1989, cap.1.

significando literalmente poder do povo (no sentido grego) não passa de uma utopia”⁶⁸. Por outro lado, as poliarquias expressando a multiplicidade e a difusão do poder, onde os cidadãos, em certa medida, controlam os seus líderes ou representantes podem ser encontradas na realidade em graus variados.

Portanto, nos deparamos com uma visão muito mais ampla de democracia na qual a representação tem como função não apenas garantir a competição política intra-elites. Na verdade, parte-se da ideia de que todos os interesses são a, princípio, legítimos e devem, em função disso, receber tratamento igual. Nesses termos, poderíamos dizer que um processo político é tanto mais competitivo quanto maior for a variedade de preferências e interesses com probabilidade de estar presentes na vida política. Essa multiplicidade de grupos organizados em torno dos mais diversos interesses não afeta, por sua vez, O equilíbrio democrático, tal como acreditava Schumpeter. Ao contrário, a existência de grupos organizados de todo tipo como: sindicatos, associações de bairro, grupos religiosos, comerciais, etc., que Dahl classificaria de “poliarquias”, tende a reforçar o sistema democrático na medida em que o poder torna-se cada vez mais descentralizado, dando origem a processos políticos realmente competitivos.⁶⁹

Mas, do ponto de vista institucional, uma democracia realmente representativa, que respeita o princípio da igualdade política, só pode existir, segundo Dahl, mediante a garantia de oito requisitos: “liberdade de associação, liberdade de expressão, direito de voto, acesso a cargos públicos, livre competição de lideranças políticas pelo voto, diversidade de fontes de informação, eleições livres e isentas, fiscalização pública das políticas governamentais”⁷⁰.

Entretanto, nem todas as democracias preenchem as exigências citadas, como reconhece o próprio Dahl. Inclusive porque essas garantias institucionais dependem de uma série de fatores históricos, econômicos, sociais e culturais que variam de sociedade para sociedade, algumas vezes favorecendo ou obstruindo o caminho em direção à poliarquia. Por conseguinte, Dahl afirma que apesar da inegável importância dos elementos formais da democracia como: regras, instituições, mecanismos de controle recíprocos entre os poderes, enfim, de toda a estrutura que procura promover esse sistema político, os pré-requisitos sociais, são, na verdade, mais determinantes no que se refere à viabilidade do método democrático do que certas garantias constitucionais.⁷¹

68 Idem, 18.

69 R. Dahl, Um Prefácio à Teoria Democrática, op.cit., 76.

70 R. Dahl, La Poliarquia, op. cit., 70-74

71 Dahl, Um Prefácio à Teoria Democrática, op. cit., 83.

De fato, Dahl acredita que as sociedades pluralistas, caracterizadas pela dispersão do poder, constituem terreno propício para o desenvolvimento e a consolidação da democracia, justamente porque promovem um certo equilíbrio entre os grupos em disputa, o que não poderia ser alcançado isoladamente por nenhum arranjo institucional.

Portanto, Dahl critica todas as teorias que se preocuparam exclusivamente com os aspectos constitucionais da democracia, vendo neles o meio mais eficaz para impedir o autoritarismo de indivíduos ou grupos. Dentre essas, cabe destacar a teoria madisoniana, elaborada toda ela com o intuito de buscar soluções institucionais que pudessem controlar o poder dos grupos de interesses, principalmente dos grupos majoritários que, como vimos, eram tidos como a grande ameaça às liberdades individuais e à própria democracia.

Não se pode negar que Madison já percebia os grupos de interesses. Ou, nas suas próprias palavras, as facções, como algo inerente à toda sociedade complexa que gera uma multiplicidade de demandas e, como consequência, inerente à qualquer governo representativo. Tanto que ele não procurou maneiras para eliminar as facções, e sim formas de controlar, através de mecanismos constitucionais, os seus efeitos.

O problema é que, no entender de Dahl, a teoria madisoniana, exatamente pelo fato de estar muito presa aos aspectos constitucionais da democracia, não foi capaz de perceber como o sistema político democrático de fato funciona no mundo real. Além disso, Madison atribuiu às facções uma conotação negativa – entendidas como partes que se contrapõem ao todo e que, portanto, inviabilizam a realização dos interesses coletivos. Por outro lado, é justamente no momento em que as facções perdem essa conotação e passam a ser valorizadas e analisadas como grupos de interesses – que se constituem na base da organização política expressando identidades sociais distintas – é que a diversidade, enquanto um componente da democracia, abre caminho para novas reflexões sobre o processo democrático e sobre o próprio princípio da maioria.

3. O Princípio da Maioria no Contexto das Sociedades Pluralistas

Apesar do pluralismo basear-se no valor da diversidade reconhecendo que os conflitos entre os diferentes grupos são um componente das sociedades modernas, atravessadas por uma multiplicidade muito grande de interesses, não se pode deduzir, desse fato, que o conflito seja uma condição da poliarquia. Na verdade o processamento adequado dos conflitos substantivos requer, segundo Dahl, um consenso subjacente sobre as normas ou procedimentos a serem seguidos nos processos políticos, assim como, do treinamento social nessas normas.

Além disso, é necessário que haja concordância sobre o leque de opções políticas, ou melhor, “...as disputas sobre alternativas de política são sempre um conjunto de alternativas que já foram joeiradas e reduzidas àquelas que cabem dentro da ampla área do acordo básico”⁷². Portanto, o processo democrático e a proteção contra a tirania, seja da maioria seja da minoria, dependem, muito mais, do consenso sobre metas e valores da vida política do que de arranjos ou freios constitucionais⁷³.

Logo, mantidos os requisitos sociais fundamentais para uma ordem democrática, o poder tende a estruturar-se de forma não hierárquica, apresentando como característica os infundáveis processos de barganha e disputas políticas entre os vários grupos de interesses. Nesse contexto, onde as forças sociais tendem a mudar sua composição na medida em que também mudam seus interesses e preocupações, é improvável que um grupo venha a constituir-se enquanto maioria estável e homogênea, ou melhor, enquanto um poder efetivamente majoritário com capacidade para impor-se sobre os demais⁷⁴.

Sendo assim, a grande preocupação da teoria liberal clássica, em relação ao poder da maioria num regime democrático, não se justifica na perspectiva empírica, na medida em que se constata a própria incapacidade das maiorias de se manterem coesas e estáveis em prol de um objetivo comum. Por conseguinte, na realização concreta do projeto democrático o princípio da maioria não implica necessariamente tirania da maioria. Na verdade, “as maiorias concretas de massa são também maiorias intermitentes e móveis que não conseguem sustentar ou produzir um poder majoritário em qualquer sentido exato da expressão”⁷⁵. Portanto, os controles sociais recíprocos operantes na poliarquia oferecem proteção contra a tirania.

Os controles sociais mútuos não foram, contudo, de todo ignorados por Madison, mas sua ênfase, sem dúvida, estava nos controles constitucionais como a separação dos poderes, o federalismo, o poder de veto do Executivo, etc. O que para Dahl é secundário tendo em vista a importância de fatores prévios não constitucionais.

Sartori também afirma que a democracia não pode ser mantida apenas por mecanismos constitucionais; do ponto de vista empírico, o equilíbrio democrático está assegurado no momento em que o pluralismo social converte-se em pluralismo político.

72 Idem, 131

73 Ibidem, 80.

74 David Held, op. cit., 172.

75 G. Sartori, op.cit., 189.

De modo sucinto podemos dizer que O pluralismo social apresenta-se sob a forma de grupos portadores de interesses distintos que aspiram representação. Estamos lidando, então, com a ideia de sociedade em movimento, onde os indivíduos procuram organizar-se e associar-se com o intuito de adquirir maior poder de pressão junto aos centros decisórios, o que abre caminho para o desenvolvimento do que se denomina de pluralismo político. A partir de então, estamos diante de uma ordem política na qual a regra da maioria não significa exclusão pura e simples das minorias, como alega Sartori:

“Se a regra majoritária é entendida como Madison, Tocqueville e Stuart Mill a entenderam – ou seja, como a ameaça de tirania da maioria, de um governo ou domínio da maioria concreta no sentido literal e forte da expressão – então pode-se dizer que o pluralismo é contrário à regra majoritária. Isso não equivale a dizer que o pluralismo rejeite o princípio da maioria, isto é, como uma técnica de tomada de decisão. É claro que isto não ocorre. Não obstante, o pluralismo continua sendo o melhor terreno no qual o princípio majoritário limitado – o de que os componentes da maioria tem de respeitar os direitos da minoria – pode ser mantido e legitimado”.⁷⁶

Dahl vai mais longe ao afirmar que a democracia não pode ser definida pelo princípio da maioria nem mesmo quando estamos considerando apenas os processos eleitorais. De acordo com o autor, as eleições não são indicadores eficazes das preferências das maiorias, pois geralmente refletem apenas as primeiras escolhas de alguns cidadãos por candidatos que se apresentam a cargos públicos. Dificilmente essas escolhas correspondem a opções relativas à políticas específicas, portanto, “... eleições e competição política não significam governo de maiorias em qualquer maneira significativa, mas aumentam imensamente o tamanho, número e variedade das minorias, cujas preferências têm de ser levadas em conta pelos líderes quando fazem opções de política”. Logo, Dahl conclui que a distinção entre democracia e outras formas de governo como a ditadura encontra-se na diferença entre um governo de várias minorias e um governo de uma minoria.⁷⁷

Note-se que a clássica associação entre soberania popular e governo da maioria parece estar sendo desmentida pela própria prática democrática, pelos processos de competição política entre grupos de interesses que culminam, como constata Dahl, no governo de múltiplas minorias. Em suma, o poder encontra-se disperso na sociedade, o que torna o modelo pluralista, pela sua própria natureza, incompatível, não com a regra da maioria, mas com o governo da maioria, entendendo-se maioria nesse caso como um grupo cujos desejos e preferências sempre prevalecem em detrimento dos interesses e opiniões das minorias.

76 Giovanni Sartori, *Partidos e Sistemas Partidários*, Brasília, Universidade de Brasília, 1982, 38.

77 Robert Dahl.. *Um Prefácio à Teoria Democrática*, op. cit., 132.

Sumariando os argumentos de Dahl tem-se que a regra da maioria, enquanto uma norma ou princípio básico da democracia, não traz como consequência uma sociedade guiada pela vontade da maioria.

Ou seja, é preciso estabelecer uma distinção severa entre fundamentos e processos concretos de modo a evitar derivações simplistas que pouco têm a dizer sobre o funcionamento real da democracia. Nas sociedades plurais a diferenciação entre minorias e majorias é muito fluida, conseqüentemente a regra majoritária incorpora diversos interesses que justamente pela sua variedade são pouco hierarquizáveis. Portanto, as decisões políticas tendem a ser bastante democráticas, mesmo quando a representação política e o governo estruturam-se com base no princípio majoritário. Enfim, a regra da maioria nas sociedades poliárquicas não traduz unicamente os interesses dos grupos majoritários.

Se a conclusão de fato for essa então nenhum mecanismo destinado a proteger as minorias na democracia se justifica. Contudo, se a regra da maioria, em geral, não se mostra problemática para a teoria democrática, a verdade é que sua utilização, em alguns casos, pode gerar dificuldades no que diz respeito à estabilidade e à legitimidade das poliárquias. O próprio Dahl reconhece que a regra não esta apta a lidar, por exemplo, com o problema da intensidade das preferências, e esta é, sem dúvida, uma questão pertinente.

Portanto, a constatação de que a igualdade política e o princípio da maioria não implicam necessariamente poder substantivo da maioria não encerra a discussão. A questão é muito mais complexa e permanece pertinente até os dias atuais, principalmente levando-se em conta que as democracias modernas assumem, na prática, as mais variadas formas. Isto significa que a partir do mesmo princípio fundamental surgiram sistemas políticos que apresentam graus distintos de competitividade, onde o poder da maioria pode estar mais ou menos evidenciado.

4. A Regra da Maioria, o Processo Decisório e a Intensidade das Preferências

Ao buscarmos uma definição mínima e formal de democracia veremos que esse regime, segundo Norberto Bobbio, esgota-se num conjunto de regras ou procedimentos universais que estabelecem “quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos”. Partindo do pressuposto que as democracias modernas só se realizam, ao menos num contexto macro político, na forma representativa, então, os sujeitos chamados a decidir são aqueles eleitos para essa finalidade. Já no que diz respeito ao processo deliberativo propriamente dito, tem-se que “só são consideradas decisões coletivas as que foram aprovadas ao menos pela maioria daqueles a

quem compete tomá-las. As decisões tomadas pela maioria são, portanto, vinculatórias para todo o grupo.⁷⁸

O que se extrai de uma definição como essa é que a regra da maioria, a partir de um critério meramente numérico, aprova ou desaprova um conjunto de propostas políticas. Em suma, a regra considera que as pessoas ou grupos têm interesses e opiniões muitas vezes divergentes, e que para superar esses impasses a alternativa preferida pelo maior número deve prevalecer sobre a preferida pelo grupo menor. No entanto, o critério numérico não considera o problema das intensidades de preferência, quer dizer, uma maioria sempre vence uma minoria independentemente da intensidade com que cada grupo prefere sua alternativa⁷⁹.

As implicações de uma regra que ignora a intensidade das preferências podem ser muito sérias. Dahl chama a atenção para pelo menos duas situações-limite, por ele denominadas de “desacordo simétrico sério” e “desacordo assimétrico sério”. A primeira refere-se à situação na qual dois grupos de tamanho relativamente próximos preferem intensamente alternativas contrárias; a segunda, quando uma maioria prefere moderadamente uma alternativa preferida intensamente por uma minoria numericamente expressiva. Em ambos, os casos o autor acredita que haverá resistência à aplicação da regra da maioria⁸⁰.

Na verdade, quanto mais os grupos se aproximam em tamanho e intensidade, menos válido torna-se o princípio da maioria, e mais improvável será, segundo Dahl, que alguma solução constitucional possa ser encontrada. A guerra civil americana é um exemplo típico: a sociedade estava de tal forma dividida em torno da manutenção ou não da escravidão, questão está que envolvia valores altamente apreciados pelos grupos em disputa, que tornou inviável a continuação de uma poliarquia estável compreendendo o Norte e o Sul.

Nesses termos, o desacordo simétrico refletindo um conflito social muito enraizado no qual os grupos pouco se diferenciam em relação ao tamanho e a intensidade de suas preferências solapa a poliarquia. Por conseguinte, parece não haver solução constitucional possível quando o consenso básico sobre metas políticas não é alcançado⁸¹.

Contudo, na realidade tem-se que as disputas políticas nas democracias poliárquicas dificilmente são expressas pela contraposição de interesses muito divergentes ou mutuamente

78 Norberto Bobbio, *O Futuro da Democracia Uma Defesa das Regras do Jogo*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986.19

79 G. Sartori, *4 Teoria Da Democracia Revisitada*, op.cit., 301.

80 Dahl., *Um Prefácio À Teoria Democrática*, op.cit., 96-97.

81 Idem, 99-101.

excludentes. Em outras palavras, a polarização do processo político é uma exceção à regra. De um modo geral, essa complexa estrutura organizacional compreende maiorias bastante heterogêneas e pouco estáveis cujos membros tendem a identificar-se ora como um grupo majoritário ora com grupos minoritários, dependendo dos interesses ou fins que se pretende alcançar. Portanto, a situação de grave desacordo simétrico é bastante rara, tornando o acordo sobre metas quase sempre viável.

Mas Dahl tampouco parece acreditar que o desacordo assimétrico, situação razoavelmente comum nas democracias, possa ser resolvido através de mecanismos constitucionais destinados a evitar que minorias de preferências intensas sejam suplantadas por maiorias apáticas. Esse caso que o autor considera como a versão moderna de tirania da maioria é, segundo ele, muito difícil de ser constatado com precisão. Para tanto seria preciso estabelecer um critério capaz de medir intensidade de preferências, o que na prática não parece exequível. Portanto, a ideia de formular regras políticas para tratar do problema não se mostra muito promissora, embora seja, como Dahl reconhece, eticamente desejável. Além disso, uma regra que possibilitasse por exemplo o veto da minoria teria de se fazer acompanhar de garantias de que a minoria usaria esse instrumento apenas nos casos de grave desacordo assimétrico, o que no mundo real é uma condição difícil de sustentar.

Mesmo nos casos onde o veto da minoria está garantido constitucionalmente, como nos Estados Unidos, esse dispositivo combinado com outros mecanismos como a revisão judicial da legislação com restrições às emendas constitucionais, a igual representação dos estados no Senado, não se mostra eficiente para impedir que minorias relativamente intensas sejam vencidas por maiorias relativamente apáticas. Dahl conclui, tendo em vistas O processo americano, que não há casos em que uma maioria legisladora persistente não tenha conseguido, cedo ou tarde, o que queria, enfim, nenhum mecanismo constitucional conseguiu impedir⁸².

O interessante é que Dahl, ao afirmar que uma maioria legisladora persistente sempre consegue o que quer, acaba atribuindo pouca importância às situações nas quais o veto judicial se manteve, como no caso da legislação sobre o trabalho infantil nos Estados Unidos, durante 26 anos. O que demonstra, por um lado, uma inegável capacidade institucional de intervenção da minoria e, por outro, parece indicar que não se tratava de uma maioria apática, tendo em vista justamente a persistência em seus objetivos.

Há, contudo, boas chances de que nas disputas políticas o conflito entre maiorias e minorias

82 Ibidem.,109-111.

seja solucionado através de um jogo de pressão e barganha onde o fator intensidade quase sempre impõe-se sobre o critério numérico, sem a necessidade de regras adicionais. A hipótese “das filiações coincidentes e simultâneas”, à qual, vários estudiosos reconhecem como verdadeira, indica que uma minoria ameaçada tem grandes possibilidades de conquistar adeptos entre aqueles que compõem a maioria, e esta, em algum momento, acaba dissolvendo-se⁸³. Donde conclui-se que maiorias dificilmente suplantam, por um longo período de tempo, minorias de preferências intensas.

Além disso, é preciso considerar a questão do controle diferencial de recursos, ou seja, uma maioria numérica nem sempre corresponde a um grupo politicamente forte ou ativo. Sabemos que o acesso à informação, os recursos financeiros e a capacidade organizacional são fatores determinantes na política, tanto que Dahl afirma que a poliarquia também é uma função da atividade política de seus membros, já que aqueles cujos recursos são limitados têm propensão para a passividade ou para a inatividade política.

Assim, “ a realidade da vida é que um Não forte suplanta regularmente dois Sim fracos e, inversamente, que um Sim obstinado em geral vence dois Não débeis.” Como consequência, “uma maioria de 51% é imbatível se constituir também de membros intensos; mas uma maioria de 51% (e até maior) não é imbatível quando é uma maioria pouco intensa”⁸⁴.

Não obstante, sabe-se que maiorias intensas são também, quase sempre, maiorias ocasionais. Como já foi suficientemente debatido, um grupo majoritário comporta uma variedade de minorias, estas sim, mais coesas e com grande capacidade de iniciativa, que no todo formam um agregado efêmero cuja ação conjunta dá-se apenas em torno de determinadas questões. Logo, maiorias intensas surgem e se dissolvem com relativa rapidez, ao passo que minorias mais duradouras e de preferências intensas são relativamente comuns.

Portanto, de um modo geral, a regra da maioria é adequada à democracia tendo em vista que “a maioria raramente decide em questões de política específica⁸⁵. No mundo real da política a contagem de votos nas eleições e nos corpos legislativos talvez seja o estágio onde a regra da maioria tenha maior evidência. Mas, mesmo nesses casos, a maioria não é mais do que uma expressão matemática.

A análise de processos concretos não nos permite, contudo, afirmar que os conflitos de

83 Ibidem.,106.

84 G. Sartori, 4 Teoria da Democracia Revisitada, op.cit., 301.

85 R. Dahl, Um Prefácio à Teoria Democrática, op.cit.,131.

interesses entre os grupos politicamente ativos da sociedade encontrarão sempre uma solução pacífica para todos os envolvidos; estamos lidando apenas com probabilidades, o que não exclui a possibilidade de uma minoria, num dado momento, vir a sentir-se realmente afetada e ameaçada pelas decisões da maioria, o que implica riscos para a democracia.

Porém, na prática é mais provável que a atividade política resulte em compensações distribuídas, mesmo que de forma desigual, entre os vários grupos em disputa, O que equivale a dizer que o princípio de maioria não corresponde, necessariamente, a política de soma Zero.

Sartori argumenta que as decisões, no legislativo, podem de fato levar a resultados de soma positiva, desde que estejam presentes algumas condições: “a) se suas maiorias forem cíclicas, relativamente fluidas ou flutuantes (coalizões instáveis); ou b) se a maioria parlamentar for permeável às demandas da oposição; e/ou c) se a maioria carecer de disciplina e mostrar pouca coesão⁸⁶, tudo isso num contexto decisório contínuo.

Assim, tem-se que as características assumidas pela maioria determinam, de certa forma, a natureza dos resultados políticos no plano institucional. Dito de outro modo, mesmo que as decisões no parlamento sejam tomadas seguindo-se o princípio da maioria, o que corresponde a decisões de soma zero(a maioria ganha, com respeito ao que está em jogo, o que a minoria perde) os processos decisórios, a médio prazo, podem produzir resultados de soma positiva no qual ganhos e perdas são contrabalançados de maneira a satisfazer, em graus variados, os grupos envolvidos. Como também podem ocorrer resultados de soma zero onde se contrapõem de maneira clara vencedores e perdedores, o que é mais comum em se tratando de uma maioria “estável e cristalizada”.

Contudo, os processos decisórios por maioria têm sido questionados também sob uma outra perspectiva que considera a triagem prévia, feita pelas comissões, do que vai ser decidido no plenário. Às comissões são grupos aos quais se atribui a tarefa de estudar e aperfeiçoar várias proposições antes de enviá-las para a votação em plenário, ou seja, as legislaturas se subdividem em vários grupos que em síntese decidem o destino das matérias sob sua jurisdição. Portanto, para muitos, o sistema de comissões é “o eixo estruturador das atividades do legislativo.⁸⁷ Até porque sem esse trabalho de seleção prévia das matérias, que fica a cargo das comissões, as decisões por maioria no Legislativo teriam pouca estabilidade, tendo em vista a diversidade de preferências que

86 Sempre que o contexto decisório é descontínuo como em eleições e referendos a regra da maioria tem resultado de soma zero. Ver G. Sartori, 4 Teoria da Democracia Revisitada, op. cit., 314, 315.

87 Fernando Limongi, “O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente” in ANPOCS BIB, 37, Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1994.

o plenário comporta⁸⁸.

O problema é que para alguns estudiosos do assunto a legitimidade das decisões por maioria no Legislativo torna-se questionável na medida em que o plenário apenas ratifica o que já foi decidido pelas comissões, e que de fato essas decisões não correspondem à vontade da maioria. O argumento é de que nas comissões prevalecem os interesses dos congressistas, basicamente o interesse de se reeleger, e não o interesse do plenário ou da maioria⁸⁹.

Entretanto, essa corrente interpretativa tem vários opositores que contra argumentam que o plenário não delegaria às minorias o poder de decidir, caso o interesse desses grupos se opusesse ao do próprio plenário ou da maioria. Até porque existem mecanismos que possibilitam reverter uma decisão da comissão que seja considerada insatisfatória. Portanto, o argumento precedente não convence porque carece de lógica.

Sartori também enfatiza que um órgão decisório sempre cria no seu interior um grupo menor, um comitê, que é, no entanto, moldado pelo sistema político a que pertence, não podendo ser considerado, por conseguinte, um grupo opositor. Na verdade, trata-se antes de mais nada de uma questão operacional, já que as decisões por maioria em grandes grupos são bastante complexas, ao passo que em pequenos grupos o consenso, inclusive por unanimidade, é facilmente alcançado, mesmo que seus membros tenham preferências distintas. Mais ainda, os pequenos grupos lidam melhor com a intensidade das preferências, estabelecendo um sistema de compensações recíprocas ao longo do tempo, quer dizer, um componente do grupo aprova hoje uma questão esperando que os demais aprovem no futuro uma outra questão que seja do seu interesse⁹⁰

Portanto, essa discussão adquire relevância no sentido de verificar justamente se esses grupos, de certa maneira formadores de decisão são “representativos”, ou melhor, “sensíveis à vontade popular”. Segundo Sartori os regimes democráticos criam comitês responsáveis e receptivos cujas decisões “... ultrapassam as fronteiras dos comitês e se estendem ao universo dos representados”.⁹¹

88 Ver Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, *Positive Theories of Congressional Institutions*, The University of Michigan Press, 1995. A respeito do caráter cíclico da regra majoritária.

89 Essa corrente interpretativa que vê as decisões das comissões como algo que reflete unicamente os interesses dos congressistas é denominada distributivista. Ou seja, uma corrente dentro do que se intitula hoje de Novo Institucionalismo: uma abordagem dos processos decisórios a partir das instituições, atribuindo-se a estas um papel autônomo e substantivo na determinação dos resultados políticos. Ver a respeito Ver também Fernando Limonge, *op.cit.*

90 Sartori, *A Teoria da Democracia Revisitada*, *op. cit.*,306.

91 *Idem*, 310-313.

Note-se que Sartori tende a avaliar o processo decisório na democracia a partir dos resultados, e não propriamente das instâncias decisórias ou dos procedimentos adotados. O que interessa portanto é o produto final, ou seja, se o sistema político no seu todo produz resultados favoráveis, distribuídos de forma razoavelmente igualitária entre o demos, ou se os benefícios implicam maior desigualdade e privações para alguns grupos. Obviamente as privações que se perpetuam tendem a gerar instabilidade devido à insatisfação crescente dos excluídos.

Recapitulando, temos que a realidade das sociedades pluralistas não favorece a formação de grupos muito coesos e cristalizados, principalmente em se tratando de grupos majoritários, o que, por si só, não garante que os processos políticos encontrarão sempre uma solução conciliatória e razoavelmente satisfatória para todos os envolvidos. Por essa razão, Dahl afirma que para viabilizar a poliarquia é preciso que se chegue a um consenso pelo menos a respeito de dois tipos de metas políticas: “aquelas corporificadas em certas normas básicas e aquelas representadas por certas políticas públicas. A primeira refere-se basicamente ao consenso resultante da regra da maioria e a segunda ao consenso sobre as metas a serem alcançadas durante O governo dos que foram eleitos”⁹². A área do conflito tem de estar, então, delimitada a priori, ou seja, só se pode divergir sobre questões que permitem divergência, de modo a evitar que se contraponham interesses ou valores dos quais nenhum dos grupos politicamente ativos está disposto a abrir mão.

O problema é que o consenso ou a delimitação de uma área de concordância básica nem sempre se mostra viável; as divergências sobre valores e crenças estão muito presentes nas sociedades modernas, impondo-se como um fator político preponderante. Contudo, a teoria dahlsiana não nos fornece elementos para tratar de algumas dessas questões. O autor, ao enfatizar a importância dos pré-requisitos sociais na determinação de uma ordem democrática, em detrimento, por exemplo, dos arranjos institucionais, nos deixa sem solução para uma série de problemas que também dizem respeito à teoria democrática de base empírica.

Dentre eles cabe ressaltar o exemplo das sociedades segmentadas que compreendem minorias numericamente significativas e nada propensas ao consenso. Estamos nos referindo às minorias de clivagens, ou melhor, a grupos que se formam a partir de critérios linguísticos, étnicos ou religiosos, assumindo uma identidade própria que os diferencia e serve de referência nas disputas políticas. Portanto, diferentemente dos grupos funcionais organizados em torno de interesses específicos e imediatos, que permitem uma maior negociação, as minorias de clivagens são cristalizadas e pouco flexíveis. Assim, se tomarmos por base os argumentos de Dahl, seríamos

92 Dahl, Um Prefácio À Teoria Democrática, op.cit., 80.

levados a concluir que a democracia, nesses casos, tem poucas chances de efetivação, já que não estão presentes certas condições sociais que propiciam o seu desenvolvimento. Enfim, em sociedades muito heterogêneas, chegar ao consenso mínimo sobre normas e metas políticas que constitui o alicerce de uma poliarquia envolve um processo bastante complexo de negociações que requer, inclusive, uma série de garantias institucionais.

Como argumenta Sartori, mesmo em se tratando de minorias de clivagens ainda estamos lidando com o problema da intensidade de preferências, na medida em que essas minorias, apesar das suas particularidades, são também intensas e, portanto, nada receptivas no que se refere ao emprego de regras majoritárias. A diferença é que em sociedades profundamente divididas tais regras implicam, quase sempre, resultados de soma zero, gerando uma estrutura de poder muito excludente que, ao se perpetuar, torna-se inaceitável. Sendo assim, Sartori conclui que... “ em alguns países as regras majoritárias podem lidar com a intensidade, ao passo que, em outros, as regras decisórias devem submeter-se e adaptar-se às intensidades”⁹³. Ou, como ressalta Offe, “... as regras de procedimento do ato de decisão devem ser compatíveis com a realidade social concreta, com as estruturas culturais e econômicas de uma sociedade sustentada por tais estruturas caso tais regras aspirem a estabilidade”⁹⁴.

Tratam-se, assim, de soluções de âmbito institucional, o que contraria a argumentação dahlsiana ou, mais especificamente, a tendência do autor de subvalorizar esse aspecto no que se refere a promoção de democracias estáveis. É óbvio que Dahl considera as regras e instituições enquanto componentes indispensáveis a qualquer ordem democrática, tanto que ele próprio estabeleceu um conjunto de condições institucionais sem as quais a poliarquia não poderia existir.

Contudo, uma ordem na qual os interesses e valores fundamentais dos diferentes grupos, inclusive das minorias, estão assegurados, garantido-se com isso a estabilidade do regime, depende fundamentalmente das pré-condições e características da poliarquia, então, segue-se que:

“Nas várias poliarquias do mundo moderno a extensão em que as minorias são maltratadas pela ação governamental depende quase que inteiramente de fatores não constitucionais. Na verdade, se eles não são inteiramente irrelevantes, sua importância é banal em comparação com os não constitucionais.”⁹⁵

Temos que concordar que dependendo da natureza e da intensidade da discordância em torno de valores e interesses numa sociedade não há mecanismos constitucionais que tornem a democracia possível. No entanto, é preciso considerar que alterações institucionais significativas

93 G. Sartori, 4 Teoria da Democracia Revisitada, op.cit., 320.

94 Claus Offe, OP. cit., 316.

95 Robert Dahl, Um Prefácio à Teoria Democrática, op. cit.,133.

foram preponderantes na viabilização de determinadas democracias, evitando inclusive guerras civis, como nos casos da Bélgica e da Irlanda, sociedades culturalmente muito divididas nas quais mudanças nas instituições representativas impediram a desintegração do sistema político. Dahl, contudo, parece não acreditar que a democracia seja compatível com um nível elevado de diversidade cultural.⁹⁶

5. A Diversidade de Arranjos Institucionais

Arend Lijphart, por sua vez, comprova a existência de democracias estáveis mesmo em sociedades onde convivem interesses fortemente divergentes. Mais ainda, os arranjos institucionais têm um papel preponderante na promoção dessa estabilidade demonstrando que as conclusões de Dahl, em alguns casos, são no mínimo precipitadas. De fato, ao concentrar seus estudos na experiência norte-americana e inglesa Dahl acaba por produzir generalizações inadequadas à alguns tipos de democracia, que não se baseiam no modelo majoritário ou Westminster.⁹⁷

O modelo majoritário está fundamentado na regra da maioria. As disputas eleitorais, nesse caso, são decididas segundo os critérios de maioria simples, no qual o vencedor leva tudo. Quer dizer, a competição política formal dá-se comumente entre dois partidos políticos, sendo que um deles conquista a maioria absoluta das cadeiras no parlamento, o que lhe permite governar sem o apoio dos partidos menores.⁹⁸

Uma democracia nesses termos nos pareceria muito excludente, caso pensássemos no número de partidos ou na parcela da sociedade que pode ficar sem representação parlamentar. Mas, como já foi debatido anteriormente, uma maioria parlamentar não pode se dar ao luxo de governar sem atentar para os interesses dos diferentes grupos organizados da sociedade. Então, se está mantida a capacidade de pressão dos setores minoritários, não se trata, necessariamente, de um governo excludente. Além disso, em algumas sociedades o partido do governo (aquele que conquista maioria parlamentar) não possui interesses muito divergentes dos que perderam as eleições, o que evita conflitos sérios entre governo e oposição, pois os interesses de todos estão, em certa medida, contemplados.

Contudo, essa ressalva só é válida, segundo Lijphart, no caso das “sociedades homogêneas”, quer dizer, onde não convivem interesses muito divergentes, principalmente de natureza adscrita

96 Robert Dahl, “The Problem of Pluralist Democracy” in *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven and London, Yale University Press, 1982.

97 Arend Lijphart, *As Democracias Contemporâneas*, Lisboa, Gradiva, 1989, 17.

98 Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967.

como: conflitos religiosos, raciais, linguísticos, etc. Quando isto ocorrer, encontrar-se-á uma série de situações as quais a democracia majoritária não estará apta a resolver. Assim Lijphart conclui:

“no contexto das sociedades pluralistas a regra majoritária implica ditadura da maioria e confrontação civil, em vez de democracia. Do que estas sociedades necessitam é de um regime democrático que encoraje o consenso em vez da oposição, que estimule a concertação e não o divisionismo, que procure ampliar as maiorias governativas e não se satisfaça com vantagens tangenciais, num palavra, que implemente a democracia de consenso”.⁹⁹

A democracia de consenso está, por sua vez, fundamentada no princípio da proporcionalidade, de acordo com o qual procura-se equalizar a parcela de votos obtidos por cada partido nas eleições com sua representação parlamentar, o que favorece o multipartidarismo. Em outras palavras, a partir de uma votação mínima, as cadeiras no parlamento passam a ser distribuídas de acordo com o percentual de votos conquistados por cada partido, o que obviamente produz resultados bem mais proporcionais que o sistema majoritário¹⁰⁰. Lijphart, aponta para outras tantas características que definem a democracia de consenso e a Westminster, mas os princípios básicos (majoritário e proporcional) são sem dúvida o alicerce dessas duas formas distintas.

Um exemplo típico da forma consensual de democracia é encontrada no modelo belga e suíço, onde uma série de arranjos institucionais buscam evitar a exacerbação dos conflitos ao assegurar representação a todas as minorias significativas. Procura-se, então, tornar a regra majoritária bem mais flexível, o que conduz a um governo de coalizão formado por maioria e minorias. Além disso, inclui-se um dispositivo que permite o veto das minorias sempre que uma decisão afetar interesses ou valores tidos como inegociáveis, tudo isto tendo como ponto de partida a representação proporcional.¹⁰¹

A primeira conclusão é, então, a de que há várias poliarquias, e, em algumas delas, a regra majoritária significa, sim, a exclusão de minorias. Nesse caso, a pergunta que fica é em que condições a maleabilidade ou a receptividade das minorias diante de decisões da maioria pode ser esperada? Pergunta essa que diz respeito a própria capacidade de perpetuação da democracia.

99 Note-se que O conceito de pluralismo tem significados distintos para Lijphart e Dahl. O primeiro utiliza-se do termo para referir-se a sociedades marcadas por clivagens profundas, divididas por diferenças raciais, linguísticas, religiosas ou culturais, enfim, de natureza adscrita. Já o pluralismo tal como concebido por Dahl, e por grande parte dos autores, refere-se aos grupos funcionais organizados em torno de interesses os mais variados, cuja flexibilidade no processo de disputa política tende a produzir um poder mais equilibrado, favorecendo a democracia. Não se trata, neste caso, de interesses radicalmente opostos como os que caracterizam as sociedades heterogêneas de Lijphart.

100 Douglas Rae alerta para o fato de que nenhum sistema eleitoral produz resultados rigorosamente proporcionais, o que corresponderia à relação perfeita entre % de votos e % de cadeiras de cada partido, mas os desvios do sistema majoritário são reconhecidamente muito mais acentuados. Ver Douglas Rae, op. cit.

101 Lijphart, op. cit., 51.

Segundo Lijphart e o próprio Dahl essa maleabilidade pode ser esperada quando não entram em jogo interesses e valores inegociáveis, ou se quisermos, quando as decisões majoritárias não afetam de modo significativo os interesses das minorias. O que, para Dahl, está relacionado com a intensidade com que maiorias e minorias preferem alternativas mutuamente excludentes, e com a capacidade de pressão e persuasão das minorias nas poliarquias. Ou seja, se a decisão da maioria desagrada seriamente uma minoria e se essa decisão se mantém por um longo período de tempo, apesar das pressões da minoria, então, a tendência é de que o grupo minoritário torne-se cada vez menos receptivo até o limite da rejeição da regra e de todo o processo decisório¹⁰², Mas os impasses entre maiorias e minorias nas democracias poliárquicas tendem, ao fim e ao cabo, a uma solução conciliatória, O que faz do princípio da maioria uma regra viável.

Porém, em sociedades segmentadas as minorias não se mostram nada maleáveis e tampouco receptivas às decisões por maioria, como alerta Lijphart. Portanto, a persistência da regra, nesses casos, implica comprometimento da democracia ou mesmo uma ruptura drástica com o regime. Para evitar que isso ocorra torna-se necessário implementar uma série de mecanismos ou arranjos institucionais que sejam capazes de limitar potencialmente a regra.

Resumindo, a regra da maioria não está apta a lidar com conflitos muito severos. Nesses casos, a representação proporcional, o governo de coalizão e mesmo a possibilidade de veto das minorias são alguns dos mecanismos que amenizam os efeitos da regra tornando a democracia viável.

A preocupação de Lijphart está, então, em compreender como cada sociedade encontra soluções democráticas para a questão da participação, da representação política e do processo decisório, levando o autor a constatar que dependendo da natureza da sociedade, de seus níveis de fragmentação e mobilização política, teremos elites mais ou menos propensas ao consenso e, portanto, condicionantes diversos das formas mais eficazes de representação política.

Logo, não se trata de uma visão idealizada; pelo contrário, Lijphart, assim como Dahl, está empenhado em entender como as democracias funcionam no mundo real. Para tanto, o autor baseia-se na análise sistemático-comparativa de vinte e um países democráticos. O que nos permite constatar que, se sociedades marcadamente heterogêneas não favorecem o desenvolvimento da democracia, isto não significa que soluções, inclusive de âmbito institucional, não possam ser

102 De acordo com Dahl a resistência à regra da maioria pode assumir várias formas dependendo do tamanho da minoria, do seu acesso a recursos e da natureza das questões que separam a minoria derrotada da maioria vencedora. Ver Dahl, Um Prefácio à Teoria Democrática, op. cit.

implementadas de maneira a contornar uma condição desfavorável.

Enfim, se em uma determinada sociedade não está presente o que poderíamos chamar de predisposição ao consenso, outros tantos elementos devem ser pensados para que os grupos envolvidos cheguem a um acordo mínimo sobre questões fundamentais. Ou seja, garantindo-se, através de arranjos constitucionais, os interesses e valores inegociáveis dos principais grupos da sociedade, o processo político democrático tende a perpetuar-se de forma bastante estável.

O ponto central do trabalho intelectual, tanto de Lijphart quanto de Dahl, refere-se, portanto, à relação entre os limites da democracia e suas possibilidades no mundo real. Entretanto, as conclusões de Dahl apontam para o pluralismo, para as organizações sociais independentes e suas formas de controle recíprocos como condição *sine qua non* para manutenção de uma ordem onde os interesses das minorias são respeitados. Lijphart, por sua vez, demonstra que, além disso, os arranjos institucionais, e, dentre eles, uma representação parlamentar adequada, são também preponderantes na promoção de democracias estáveis, o que foi pouco considerado pela teoria dahlsiana. De fato, Dahl prioriza os grupos de interesses ou a representação funcional, considerada por ele como o verdadeiro suporte da democracia moderna.

Resta saber se, por outro lado, a grande influência que certos grupos ou elites organizacionais exercem junto aos processos decisórios e o fortalecimento das arenas extra parlamentares de negociação, muitas vezes em detrimento das estruturas formais de representação política, não tendem a reduzir o poder do demos de uma maneira geral¹⁰³. Essas são questões pertinentes que ocupam vários estudiosos da democracia.

Nos limites deste estudo, acreditamos que elas devem ser analisadas levando-se em conta o funcionamento da democracia no mundo real sem desprezarmos, contudo, certos pressupostos que representam a essência da democracia. Ou melhor, trata-se de considerar a democracia tanto por referência ao que ela é quanto ao que ela deve ser, o que certamente não inclui metas ou ideais inatingíveis.

Obviamente, ao nos remetermos para o plano dos ideais não devemos menosprezar a abordagem empírica, cujas contribuições para a teoria democrática são indiscutíveis. Procuraremos apenas introduzir certos elementos que nos permitam pensar a democracia também por referência às metas, áquilo que é desejável e pode ser alcançado.

103 David Held, *op. cit.*, cap. 6

A partir dessa perspectiva defendemos a ideia de que a participação política, apreendida de uma maneira mais ampla, pressupõe representação proporcional como forma de garantir a presença de uma maior variedade de interesses na arena política. Tal reivindicação é totalmente legítima seja qual for a natureza da sociedade, argumento esse que será retomado com mais detalhes posteriormente.

III. AS POLIARQUIAS DIANTE DO IDEAL DEMOCRÁTICO

“Á democracia resulta de interações entre seus ideais e sua realidade e é modelada por elas: pelo impulso de um dever ser e pela resistência de um é.”

G, Sartori

1. Participação e Representação Política

Ainda com referência à abordagem empírica, verifica-se que Lijphart constatou claramente a existência de diferentes formatos institucionais de acordo com os quais as democracias contemporâneas se distinguem umas das outras. As conclusões de Dahl sobre o funcionamento da democracia e sobre a regra da maioria, analisadas com base na experiência inglesa e principalmente norte-americana, mostraram-se, então, insuficientes tendo em vistas outras práticas que apontam para tipos distintos de democracias ou poliarquias.

Mas Os autores convergem no sentido de que ambos não se ocupam propriamente com o conteúdo prescritivo da democracia, suas atenções estão voltadas para o que consideram ser a democracia real. As sociedades estudadas por Lijphart são reconhecidas como democráticas pelos estudiosos e aceitas como tal por seus habitantes. O que significa que todas satisfazem os requisitos mínimos utilizados para classificar as sociedades como democráticas, os quais compreendem| basicamente a atribuição de direitos políticos e civis a todos os cidadãos, além de instituições e práticas também consideradas próprias da democracia, como eleições periódicas, um sistema partidário competitivo, a presença grupos de pressão de diversos tipos, dentre outros. Portanto, estamos diante de uma classificação de tipo e não de grau, ou seja, Lijphart diferencia as democracias segundo o formato institucional numa análise relacional que associa os arranjos institucionais às características das diferentes sociedades, sem, contudo, fazer uma apreciação no sentido de considerá-las como mais ou menos democráticas a partir de critérios outros que não digam respeito apenas à eficácia e à legitimidade da ordem pública.

Porém, mesmo que Lijphart se isente de uma avaliação que leve em conta metas ou ideais da democracia, a sua análise das práticas democráticas, tendo como referência os modelos majoritário e o consensual, fornece vários elementos para uma apreciação dessa natureza. Note-se por exemplo a seguinte observação do autor:

“A primeira e a mais importante diferença entre os modelos de democracia de Westminster (majoritário) e consensual relaciona-se com o nível de participação no governo, particularmente no poder executivo, dos representantes do povo. O modelo Westminster preconiza a concentração do poder executivo no governo mediante o apoio de uma maioria parlamentar relativamente reduzida, enquanto o modelo consensual favorece as amplas coligações nas quais todos os partidos influentes, bem como os representantes dos mais importantes grupos sociais repartem aquele poder entre si.¹⁰⁴

Isso significa que as diferenças no âmbito institucional implicam graus distintos de representatividade, conceito definido por Lima Júnior como “...a amplitude com a qual os diversos segmentos de que se compõe o demos, qualquer critério que seja utilizado (tendências ideológicas, classes sociais, clivagens socioeconômicas outras etc.), se fazem presentes nas instituições governamentais.¹⁰⁵ A capacidade do governo ou do poder político de refletir os mais diversos interesses e segmentos da sociedade é, portanto, uma referência que serve perfeitamente ao propósito de classificar as democracias segundo a “intensidade democrática” de cada sistema. Por conseguinte, adotando-se o critério da representatividade tem-se que o modelo consensual pode ser identificado, de imediato, como mais democrático que o majoritário.

Note-se ainda que Lijphart faz uso quase que simultâneo das noções de participação e representação política. De fato, é preciso considerar que no processo de democratização que se caracterizou pelo alargamento gradual do direito de voto até culminar no sufrágio universal e na formação dos partidos de massa, a participação e a representação política estão sempre muito interligadas. Ou seja, a participação política não se refere apenas ao ato individual de votar, o objetivo principal desse ato é permitir que os cidadãos participem dos processos deliberativos da sociedade por intermédio de seus representantes. |

Ora, se partirmos da constatação de que nos estados democráticos as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, então, participar significa, também, estar representado. Logo, quanto mais uma regra ou procedimento da democracia tiver o efeito de excluir da participação ou da representação política formal, parcelas da sociedade, mais essa regra estará em desacordo com as premissas fundamentais da democracia. Dito de outro modo, “a verdadeira representação democrática requer que toda diversidade social e conseqüentemente de interesses, se faça representar através do mecanismo eleitoral” Nesses termos, a representação proporcional seria a única compatível com a democracia, justamente porque torna possível retratar com mais

104 Lijphart, OP. cit., 71.

105 O critério da representatividade é um dos elementos utilizados por Lima Júnior para medir a intensidade democrática de um sistema político. Ver Lima Júnior, op. Cit., 38.

fidelidade os vários segmentos da sociedade. Não se trata, com isso, de negar a funcionalidade da democracia majoritária, mas sim, de questionar a sua legitimidade mediante certos princípios éticos da teoria democrática.

O princípio de representação política é, assim, O fator decisivo na diferenciação dos modelos majoritário e consensual e, conseqüentemente, preponderante também na definição do grau de representatividade do sistema democrático. Se um sistema eleitoral fundamenta-se no princípio majoritário a tendência é que o poder político se constitua em torno do grupo eleitoralmente mais forte, excluindo conseqüentemente os demais grupos. Por outro lado, se a representação política baseia-se no princípio da proporcionalidade, o grau de exclusão em relação ao anterior é significativamente menor, por conseguinte, a composição do poder tende a refletir com mais fidelidade a variedade de interesses e valores que caracterizam a sociedade ou o povo, sendo, portanto, mais representativo, e, logicamente, mais democrático.

A Inglaterra é um exemplo típico de governo que se constitui com base no sistema majoritário, no qual o partido que obtém maioria no parlamento é também aquele que forma o gabinete, governando, assim, sem a participação da oposição, que nesse tipo de sistema representa uma parcela considerável da sociedade. Seguindo a definição de Lijphart estamos, nesses casos, diante de um representante empírico da democracia majoritária.

Na democracia britânica o efeito das fórmulas majoritárias é ainda mais acentuado porque, sob o sistema parlamentarista, o chefe do gabinete é escolhido pelo partido que detém a maioria parlamentar, que se torna, conseqüentemente, o partido dirigente único. Tal efeito dilui o equilíbrio entre os poderes convertendo-se numa “ditadura do gabinete sobre os comuns”¹⁰⁶. Lijphart classificou o sistema britânico como bicameral assimétrico, justamente em função desse nítido predomínio do Executivo ou Gabinete sobre o Legislativo¹⁰⁷.

Contudo, o desequilíbrio entre os poderes é uma característica da representação majoritária e não do sistema parlamentarista, que segundo Lijphart tem, em geral, um caráter mais consensual do que a democracia presidencialista, na medida em que o parlamentarismo possibilita a constituição de um corpo executivo coletivo composto pelo primeiro ministro e pelo Gabinete, ao passo que sob o presidencialismo o Executivo é unipessoal. Essa característica, dentre outras, afeta o equilíbrio

106 Para alguns autores O sistema parlamentar britânico seria melhor definido como sistema de Gabinete, devido justamente ao nítido predomínio do Executivo sobre o parlamento. Ver Tavares, op. cit., 365.

107 Lijphart, “ Poder Executivo: Predomínio da Regra Majoritária Perante a Divisão de Poderes” in As Democracias Contemporâneas, op. cit.

entre os poderes, pendendo em favor do Executivo, ou do presidente, o que reduz as chances da política de consenso. Portanto, não é o sistema parlamentarista mas o sistema eleitoral que assume na Inglaterra, digamos, a sua versão mais majoritária levando à concentração do poder no Gabinete¹⁰⁸.

A democracia de consenso, por sua vez, fundamenta-se na representação proporcional tendo como consequência imediata dessa escolha o multipartidarismo, sendo que o governo de coalizão, envolvendo grandes coligações partidárias, também resulta, em certa medida, do princípio de representação adotado¹⁰⁹. Os principais representantes empíricos do modelo consensual são a Suíça e a Bélgica. Devido às diferenças internas presentes nessas sociedades, que se caracterizam por clivagens significativas, outros elementos foram incorporados à representação proporcional, como a participação mais efetiva de certos grupos étnicos ou linguísticos, que têm presença quase que garantida no Gabinete, contando inclusive com a possibilidade de vetar decisões que ameacem os seus interesses. O veto da minoria, dentre outros elementos, contribui, nesses casos, para a estabilidade do regime. Não obstante, essas incorporações só são viáveis na vigência do sistema proporcional, que prevê a representação das minorias.

O modelo consensual afasta-se claramente do princípio majoritário, e essa é uma condição da democracia em sociedades muito divididas, como demonstra Lijphart. Mas, da nossa perspectiva essa também é uma condição essencial da representatividade: tratando-se de uma avaliação que leve em conta também a intensidade do regime, tem-se que quanto mais uma democracia funcione de acordo com a regra da maioria menor será o grau de representatividade do sistema, o que corresponde a menos democracia.

Portanto, ao avaliarmos os efeitos da utilização da regra da maioria nas democracias contemporâneas vimos que essa regra, de acordo com a teoria empírica, traz problemas para a democracia em situações-limite, nas quais o consenso se mostra inviável, e, conseqüentemente, quando sua aplicação implica exclusão efetiva dos grupos minoritários. Contudo, em boa parte dos casos a regra parece adequada à democracia, isso adotando-se um critério de avaliação puramente instrumental.

108 O equilíbrio entre Os poderes é um dos elementos que distinguem a democracia de consenso da democracia majoritária. Ver Lijphart, "Presidencialismo e Democracia Majoritária" in A Opção Parlamentarista, Org. Bolivar Lamounier, São Paulo, Sumaré, 1991.

109 No sistema parlamentarista os partidos com representação parlamentar participam da constituição do governo, o Executivo tem portanto uma natureza colegiada que favorece ao consenso ou ao modelo do "poder repartido". Idem.

Mas, se introduzirmos outros elementos que dizem respeito ao ideal democrático, ou quando pensamos a democracia também por referência ao que este regime pode e deve realizar, a regra da maioria, na ausência de outras regras ou mecanismos que a tornem menos excludente, não parece atender aos anseios mais fundamentais da proposta democrática, no que se refere, por exemplo, à maximização da soberania popular.

Levando-se em conta essa meta, podemos deduzir que um povo é soberano quando participa, mesmo que indiretamente, das decisões que afetam seus interesses. E, considerando-se que o povo, em qualquer sociedade moderna, apresenta interesses os mais variados, a participação política deve ser pensada de forma a permitir a manifestação de toda essa diversidade.

2. Soberania e Representação Proporcional

Na verdade, a associação intrínseca entre soberania popular e representação proporcional remonta ao século passado. A ideia central sempre foi a de que o princípio da proporcionalidade viabiliza a participação política do povo inclusive das minorias, o que certamente não ocorre na representação majoritária cuja tendência é de excluir os grupos minoritários. Stuart Mill, Já afirmava que “... alguém que é excluído de toda a participação nos negócios públicos não é um cidadão”¹¹⁰. Ou poderíamos dizer que o indivíduo excluído da representação política é alguém destituído de soberania.

No Brasil, à mesma época de Stuart Mill, José de Alencar também defendia a representação proporcional e se opunha ao princípio majoritário com base em uma argumentação muito próxima à do autor inglês, como demonstra Santos. Em relação ao princípio majoritário, Alencar dizia que essa era uma forma deturpada de conceber a representação, se a civilização moderna não comporta mais a democracia direta que teve lugar na antiguidade, isso não significa que a democracia deva ser traduzida no falso princípio do governo da maioria.¹¹¹ A ideia é justamente de que a sociedade é múltipla e não pode ser reduzida à vontade e opinião do grupo majoritário. A verdadeira representação tem de ser, portanto, a representação proporcional:

“Residindo a soberania solidariamente em toda nação e formando-se da consubstanciação de todas as opiniões que agitam o povo, é evidente que um país só estará representado quando seus elementos integrantes o estiverem na justa proporção das forças e intensidade de cada um.” A legitimidade da representação depende, portanto, da capacidade dessa instituição de garantir a manifestação da opinião

110 Stuart Mill, *Thoughts on Parliamentary Reform*, Trecho citado por Wanderley G, Dos Santos, *Dois Escritos Democráticos De José De Alencar*, op. cit.,23

111 José de Alencar, “O Sistema Representativo”, in *Dois Escritos Democráticos De José de Alencar*, Coletânea organizada por Wanderley G. dos Santos, op. cit.

pública, sem excluir qualquer parte.(...) “Na representação, como no comício do qual ela deve ser a cópia fiel, cumpre que todas as convicções tenham voz.”¹¹²

Como destaca Santos, a representação proporcional para Alencar além de ser absolutamente legítima é também um meio de se controlar as maiorias.

“O mais forte e também o mais legítimo dos centros de resistência que pode existir em um país livre é a representação das minorias.”¹¹³

Alencar compartilhou, portanto, com Stuart Mill o argumento de que a representação proporcional era a forma mais justa e legítima que a democracia moderna poderia assumir, sendo também um instrumento eficaz para conter a maioria. Contudo, se o temor em relação ao poder da maioria aproximou Alencar do pensamento liberal da época, o fato é que diferentemente dos demais autores, inclusive do próprio Mill, ele foi contrário a qualquer restrição ao sufrágio ou a qualquer deturpação do princípio da igualdade política.

“Todo o sistema eleitoral repousa sobre esse dogma da universalidade do voto. O membro de uma comunhão política, qualquer que seja seu estado e condição, tem em si uma molécula de soberania e deve concorrer com ela para o governo de todos. Trata-se de um direito natural, originário, derivado do dogma da igualdade.”¹¹⁴

Alencar estava assim a frente de seu tempo ao defender a representação proporcional e a igualdade política. Não se tratava apenas de propor o sufrágio irrestrito, mas também a igualdade do voto independentemente de raça, bens ou nível educacional. Tantos negaram esse princípio, inclusive Mill, ao formular um sistema no qual os votos eram contabilizados levando-se em conta o nível educacional dos votantes, ou seja, quanto maior o grau de instrução maior o peso que se atribuía ao voto. Contra esse tratamento diferenciado, Alencar argumenta:

“Portanto, o mais rico, o mais sábio, o maior proprietário, tem um voto superior ao que for menos. Á mesma razão com que se priva ao proletário do sufrágio, não tolera a igualdade jurídica entre indivíduos de capacidade desproporcional.(...) O poder político é um e indiviso; é a delegação da soberania universal.”¹¹⁵

Se por um lado o sufrágio universal e a igualdade do voto são, atualmente, amplamente reconhecidos como essenciais à democracia, a natureza da representação política é, por sua vez, uma questão que permanece em aberto. O sistema representativo pode assumir formas as mais variadas dependendo das regras e mecanismos utilizados para converter votos em cadeiras no parlamento. E, o resultado dessa conversão tende a ser mais ou menos democrático, caso analisado

112 Idem, 36,37.

113 Ibidem

114 Ibidem, 37

115 Ibidem, 38

do ponto de vista da capacidade do sistema de representar os diversos segmentos da sociedade.

Portanto, se quisermos detectar o nível de desenvolvimento democrático de uma sociedade, não devemos focar apenas o número de pessoas que têm direito de votar, pois o sufrágio já se estendeu ao máximo. O que interessa, então, é saber de que maneira o voto dos eleitores transforma-se em poder parlamentar ou de governo. Em suma, quanto mais a competição política, dentro do Legislativo, expressar os conflitos e interesses presentes na sociedade, mais democrático será o regime. Adotando-se então o critério da representatividade, tem-se que o regime que mais realiza a soberania do povo é aquele que melhor traduz as preferências desse povo no plano da representação política.

Resumindo, ao postular a participação popular como um dos seus requisitos básicos, a teoria democrática requer representação proporcional e, por derivação, o modelo consensual, como forma de garantir a presença de uma maior variedade de interesses na arena política. Isto independentemente das características de cada sociedade. Tal afirmação ultrapassa os limites da abordagem empírica no momento em que trata não apenas de verificar a eficácia ou não de determinado sistema político de acordo com critérios puramente instrumentais, mas também, de avaliar certas práticas tendo em vista sua maior ou menor adequação às premissas mais elementares do projeto democrático.

A soberania popular é, sem dúvida, uma referência para qualquer teoria da democracia; no entanto, na abordagem empírica essa noção não assume papel predominante, justamente em função de seu conteúdo muito valorativo e prescritivo que não condiz com uma teoria construída a partir da observação e descrição da realidade. Sartori tem, então, razão ao observar que as democracias americana e inglesa, berços de uma tradição teórica mais pragmática e experimental, desenvolveram-se com base na representação política majoritária, adotando o sistema distrital uninominal. Ao passo que as democracias na Europa continental, influenciadas por um idealismo que tem suas raízes na revolução francesa, adotaram a representação proporcional. Segundo Sartori é, contudo, inegável que:

“Se a premissa do poder popular for desenvolvida com rigor dedutivo, segue-se que (a) a verdadeira representação é, e só pode ser, uma representação proporcional; (b) o parlamento tem de ser o verdadeiro local da soberania representativa; e (c) os governos só deveriam ser (como diz a palavra) executivos, isto é, executores das vontades que precedem a vontade governamental. Numa cadeia de raciocínio dedutivo, tudo que se disse acima é obrigatório, um conjunto necessário de consequências lógicas.”¹¹⁶

116 G. Sartori, *À Teoria Da Democracia Revisitada*, op. cit.,81

Mas, como reconhece o próprio Sartori, as democracias, para os empiristas, não são pensadas dedutivamente; se um governo funciona bem adotando a representação majoritária, então, não há problema. Já em relação aos sistemas de representação proporcional o que se discute não é a capacidade destes produzirem governos mais representativos, mas sim, Se esses sistemas dão sustentação a um governo estável e eficiente, o que muitos acham discutível.

Realmente existe essa crença de que a representação proporcional é pouco funcional na medida em que dificulta os procedimentos decisórios, o que, conseqüentemente, acaba afetando estabilidade governamental. Resta, então, averiguar a veracidade dessas afirmações..

3. A Representação Política, seus Princípios e Consequências

O reconhecimento da legitimidade da representação nas democracias modernas não encerra a discussão a respeito de sua natureza. Sobre esse aspecto encontramos posições divergentes orientadas por critérios valorativos distintos. Tais posições distribuem-se de acordo com dois princípios fundamentais: o majoritário e o proporcional. O primeiro enfatiza a questão da governabilidade, que se apresenta associada à necessidade de se construir governos fortes e estáveis; O segundo preocupa-se em retratar com fidelidade os interesses da sociedade. A ênfase, neste caso, recai, como já ressaltamos, sobre a necessidade de se registrar com a maior precisão possível as preferências do eleitorado.

Os dois princípios relacionam-se com os sistemas eleitorais e com os sistemas de partidos. De um modo geral, aqueles que se apoiam em critérios de maior governabilidade estão empenhados na defesa do sistema eleitoral majoritário devido, principalmente, à tendência que esse apresenta de reduzir o número de partidos competitivos. A redução do número de partidos com representação parlamentar é tida como uma condição indispensável à formação de governos fortes e estáveis. Nesse sentido, o padrão de competitividade considerado como ideal para os majoritários é aquele que se estabelece entre dois partidos, onde o vencedor nas disputas eleitorais conquista maioria parlamentar.¹¹⁷

De fato, como já havia demonstrado Maurice Duverger, o sistema de maioria simples ou distrital favorece o bipartidarismo. Esse efeito é analisado por Duverger com base em fatores “mecânicos” e “psicológicos”. Em primeiro lugar as fórmulas majoritárias são aplicadas em distritos uninominais, como consequência, os partidos menores perdem em quase todos os distritos

117 Nélson Rojas de Carvalho, “ Representação Política, Sistemas Eleitorais e Partidários: Doutrina e Prática” in Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática, Org. Lima Júnior, Rio Fundo,1991.

sendo, com isso, excluídos ou sub-representados. O fator psicológico advém do mecânico, ou seja, os eleitores ao perceberem o não aproveitamento de seus votos, quando estes são dados a partidos com poucas chances de vitória, tendem a transferi-los para os partidos mais fortes.¹¹⁸

Os proporcionalistas, por sua vez, afirmam que a democracia fundamentada exclusivamente no princípio da maioria desrespeita O direito de representação das minorias, tendo em vista que as fórmulas majoritárias produzem resultados muito desproporcionais que excluem ou sub-representam parcelas significativas do eleitorado, sendo por isso antidemocráticas.¹¹⁹

Sobre esse aspecto há um consenso entre os estudiosos: o próprio Duverger reconheceu que o sistema majoritário produzia resultados desproporcionais na relação entre votos e alocação de cadeiras no parlamento. O sistema proporcional, por sua vez, minimiza essa desproporcionalidade no momento em que não produz o efeito limitador do sistema majoritário. Isso porque o sistema proporcional requer, para sua aplicação, distritos plurinominais. Assim, procura-se equalizar a parcela de votos obtidos por cada partido nas eleições com sua representação parlamentar, o que realmente favorece o multipartidarismo,

A crítica dos majoritários ao sistema proporcional, nas suas diversas formas, apoia-se na suposição de que este multiplica o número de partidos com representação parlamentar, o que é considerado um fator de instabilidade principalmente porque dificulta os processos decisórios, que acabam sempre envolvem muitos debates e dependem de vários acordos entre os partidos que compõem a coalizão majoritária. Sob o sistema majoritário, ao contrário, o partido que detém maioria no parlamento está apto a decidir rapidamente sobre qualquer tema no decorrer de toda a legislatura.

Essa é realmente uma alegação sempre muito utilizada para justificar os procedimentos decisórios onde vigora a regra da maioria. “.. A regra majoritária tem a vantagem inequívoca de poder produzir decisões a qualquer momento dentro de um curto prazo. Portanto, a regra majoritária representa um procedimento ótimo do ponto de vista da técnica decisória, na medida em que assegura que uma decisão é adotada com custos relativamente baixos.”¹²⁰

Mas, como alega Sartori, os custos do processo decisório têm de ser contrabalançados com

118 Maurice Duverger, *Os Partidos Políticos*, Guanabara, Rio de Janeiro, 1967.

119 Os sistemas eleitorais fundamentados no princípio majoritário normalmente distribuem as cadeiras no parlamento seguindo a regra da maioria simples(50.01%); ou da maioria relativa, que pode compreender uma maioria inferior à 50%, ou seja, nesse caso ganha o candidato mais votado, sem outras exigências.

120 Claus Offe, “Legitimação Política Por Decisão Majoritária” in *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, op. cit.,317.

os riscos externos, pois as decisões no parlamento afetam a coletividade em nome da qual elas são tomadas. Por essa razão é que decisões mais importantes, como mudanças constitucionais, quase sempre exigem uma maioria qualificada (geralmente de dois terços), na qual a parte maior tem de contar com o apoio de uma parte menor para se chegar a uma decisão, o que certamente demanda mais tempo e envolve mais recursos. Em contrapartida reduz-se assim as chances da decisão desconsiderar os interesses de uma minoria, digamos intensa, o que implica riscos externos muito elevados. Logo, os custos decisórios aumentam na medida em que aumenta a preocupação com os direitos das minorias.¹²¹

As conclusões de Lijphart apontam justamente para essa questão, ao demonstrar que, em sociedades onde convivem interesses marcadamente divergentes, o sistema majoritário tende a gerar instabilidade porque, por um lado, grande parte do eleitorado fica excluído da esfera do poder no momento em que não está representado no parlamento. Portanto, nesses processos decisórios prevalece a vontade da maioria que, nesses casos, decide sem o apoio das minorias, às quais resta apenas o direito de fazer oposição quando suas preferências não são contempladas. O problema é que tal oposição dar-se-á dentro dos contornos legais ou fora deles. Ou seja, no limite, o sistema majoritário pode significar a inviabilidade do governo.

Tem-se, então, que as decisões majoritárias dificilmente são consideradas legítimas em circunstâncias nas quais existem diferenças drásticas entre a intensidade das preferências da maioria e da minoria. Porém, enquanto técnica decisória do Legislativo a regra é insubstituível, mas os seus efeitos podem ser minimizados quando o princípio majoritário é substituído pelo princípio proporcional, no que se refere à instância da representação política e da formação de governo, o que garante uma maior participação das minorias, mesmo nos processos decisórios no nível parlamentar. Dito de outro modo, um órgão decisório é formado segundo um determinado método representativo, o que altera as características desse órgão assim como a natureza da maioria no parlamento.

Enfim, se nos procedimentos decisórios vale a regra da maioria, na representação parlamentar e na formação de governo não necessariamente. E na medida em que o princípio de representação política altera significativamente a composição do parlamento, as características do processo decisório nessa instância também são afetadas. As decisões por maioria podem, assim, depender da agregação de partidos maiores e menores, como resultado da discussão e do consenso,

121 Sartori ao analisar o processo decisório da democracia conclui que os custos da tomada de decisão devem ser reduzidos sem contudo aumentar significativamente os riscos externos. Ver Sartori 4 Teoria da Democracia Revisitada op. cit., cap. 8.

ou seja, da soma e não da exclusão, ou podem representar apenas a vontade de um único partido que, sozinho, detém um poder majoritário, o que lhe permite decidir sem o apoio de qualquer minoria parlamentar. Nesse caso, a decisão pode até atender às demandas de algumas minorias, mas o fato é que elas não participam dos processos deliberativos, simplesmente porque não estão formalmente representadas. Logo, a exclusão das minorias pode ser analisada tanto no que diz respeito ao que foi decidido quanto à forma como se decide.

A democracia de consenso, por exemplo, utiliza-se do sistema proporcional como meio de garantir uma representação mais adequada das maiorias e das minorias no parlamento; conseqüentemente, as decisões nessa instância terão sempre de envolver mais de um partido para se obter a maioria necessária ao processo deliberativo, o que certamente confere mais legitimidade à regra majoritária.

Todo o processo decisório está, conseqüentemente, muito interligado a começar pelas eleições e pela subseqüente distribuição do poder político segundo diferentes fórmulas de conversão de votos em mandatos representativos, que se diferenciam primeiramente de acordo com os critérios básicos majoritário/proporcional, definindo assim a composição do poder no Legislativo. Nesses termos, a tendência nas democracias proporcionalistas é a de repartir o poder parlamentar entre diferentes partidos dando lugar, em se tratando de um de sistema parlamentarista, a um governo de coalizão.

Como demonstramos, a escolha do sistema eleitoral, se não é suficiente é, com certeza, o fator determinante na diferenciação das democracias. E preciso esclarecer, no entanto, que o sistema de representação proporcional, apesar de assegurar uma distribuição mais equânime do poder no Legislativo, não produz tampouco resultados rigorosamente proporcionais. A relação perfeita entre o percentual de votos e o de cadeiras é, na prática, irrealizável. Lijphart concorda com Douglas Rae quando este afirma que a totalidade dos sistemas eleitorais e não somente os de maioria relativa ou maioria absoluta, tendem a sobre-representar os partidos maiores e a sub-representar os menores.¹²² Os três aspectos importantes dessa tendência são:

1. Todos os sistemas eleitorais costumam produzir resultados não proporcionais.
2. Em todos os sistemas eleitorais há partidos que concorrem às eleições e não obtêm representação

¹²² Douglas Rae concentra suas análises nos aspectos formais da representação buscando demonstrar as conseqüências políticas das leis eleitorais através da inclusão de variáveis do tipo: como e onde se deve votar, a magnitude do distrito etc. Com isso o autor descreve todo o processo através do qual o voto torna-se poder político institucionalizado, ou seja, transformado em cadeiras no parlamento que são distribuídas entre os partidos. Ver: Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, op. cit.

parlamentar.

3. Todos os sistemas eleitorais podem, utilizando a terminologia de Rae, "manufaturar" uma maioria parlamentar para partidos que não tenham recebido, da parte dos eleitores, uma votação majoritária.¹²³

Essas três tendências são realmente observáveis em qualquer sistema eleitoral. Entretanto, Lijphart afirma que no sistema majoritário elas são muito mais acentuadas, principalmente no que se refere ao terceiro aspecto. Uma das características mais comuns das democracias majoritárias é justamente a de “fabricar” maiorias, ou seja, partidos políticos que não conquistam a maior parte dos votos dos eleitores atingem, mesmo assim, maioria parlamentar absoluta. Esse tipo de fenômeno ocorre por vezes naquele exemplo clássico já mencionado da Inglaterra, onde a produção de maiorias que em não corresponde à realidade dos votos, facilita a formação de governos de um só partido. Isto é possível porque as disputas eleitorais em distritos uninominais baseiam-se no critério de maioria relativa que garante ao partido que vence no maior número de distritos eleitorais, as vezes com uma votação em muitos distritos bastante próxima a do concorrente, um poder majoritário, mesmo que o partido perdedor, na soma total dos votos ou na contagem ao nível nacional, tenha conquistado uma votação superior.

Na verdade, para avaliarmos as distorções na relação entre votos e representação parlamentar, produzidas não só pelos sistemas eleitorais majoritários mas também pelos proporcionais, seria preciso analisá-los levando-se em conta vários outros fatores: as fórmulas matemáticas utilizadas para converter votos em cadeiras; a magnitude do distrito, que corresponde ao número de cadeiras ou de representantes que cada circunscrição eleitoral deve eleger; a cláusula de exclusão, que estabelece o patamar mínimo de votos exigido para que os partidos possam disputar cadeiras no parlamento, e tantos outros elementos que variam enormemente a cada sistema representativo, de tal forma que o grau de desproporcionalidade de alguns sistemas eleitorais, que seguem o princípio da representação proporcional, aproxima-se, mesmo que em casos raros, daqueles produzidos pelas fórmulas majoritárias, tamanha a influência desses outros componentes¹²⁴,

Portanto, “consideradas enquanto princípios ou teorias normativas formais, representação majoritária e representação proporcional são duas alternativas polares ou extremas que se excluem antiteticamente.” Mas, ressalta Tavares, “... o universo dos sistemas eleitorais é melhor

123 Lijphart, *As Democracias Contemporâneas* op. cit., 212. Ver também, Lijphart “The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985.” *American Political Science Review*, 1990, v. 84, n.2.

124 As fórmulas, mecanismos e instituições elaborados para viabilizar a participação e a representação política, e o grau de desproporcionalidade produzido por diferentes arranjos eleitorais é um tema já bastante desenvolvido por vários autores. Ver M. Shugart e R. Taagepera, *Seats and Votes: The Effects And Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Yale University Press. Ver também Douglas Rae e Giusti Tavares, op. cit., dentre outros.

compreendido na medida em que é percebido como um continuum ou mais precisamente como uma escala ordinal de sistemas eleitorais que se situam em posições intermediárias entre os dois extremos rigorosamente ideais”,¹²⁵

Não obstante, uma análise detalhada dos vários sistemas eleitorais em vigor na atualidade e de todas as regras e mecanismos que deles fazem parte extrapola os objetivos desse estudo. Nosso interesse está justamente em abordá-los enquanto princípios básicos que se relacionam com concepções distintas de representação política e de democracia. Na verdade, estamos contrapondo a democracia majoritária e a consensual enquanto modelos que se diferenciam fundamentalmente segundo o modo como traduzem, no plano da representação política, O princípio ou a regra da maioria, sem deixar de considerar alguns exemplos práticos que encarnam de modo muito próximo essas tipificações, tanto que Lijphart considera esses modelos além de lógicos e coerentes também empíricos.

Portanto, de um modo geral, o que se observa em relação aos princípios majoritário e proporcional, é que o primeiro fundamenta-se na regra da maioria, não tendo nenhuma preocupação em fazer da representação um espelho dos diferentes matizes da sociedade. Essa preocupação cabe aos proporcionalistas, para os quais retratar com precisão a vontade popular é um compromisso de toda democracia representativa. Para os majoritários, no entanto, a função do parlamento não é a de atentar para as preferências dos diversos grupos sociais, mas sim a de governar. Diante disso, a desproporcionalidade acentuada do sistema majoritário é um fato que não parece afetar os seus adeptos.

Mas, e no que se refere à questão da governabilidade, seria a democracia majoritária, baseada no sistema de representação majoritário, mais estável do que a democracia de consenso? Lijphart e outros estudiosos acabam demonstrando que não, pois em inúmeros países de tradição democrática, ou melhor, nas democracias mais estáveis, analisadas cuidadosamente pelo autor, vigora e vigorou durante muito tempo o sistema proporcional e, conseqüentemente, o multipartidarismo.

Por conseguinte, a defesa do sistema majoritário fundamentada em critérios de maior governabilidade parece não se sustentar empiricamente. Por outro lado, a defesa do sistema proporcional, enquanto um instrumento capaz de retratar com mais fidelidade os interesses dos eleitores, é totalmente justificável, inclusive porque apesar da proporcionalidade na prática jamais

125 G. Tavares, OP. cit., 49.

ser perfeita, de um modo geral, o sistema proporcional permite que a diversidade do legislativo corresponda à diversidade real prevalecente na sociedade¹²⁶. Além do mais, esse último não representa, segundo a análise sistemático-comparativa de várias democracias, um risco à estabilidade democrática.

4. Em Defesa da Proporcionalidade

É chegado o momento de retomar de forma mais conclusiva alguns questionamentos sobre a regra da maioria considerando-se a sua importância nos procedimentos decisórios da democracia, tendo em vista seu potencial de legitimação, assim como seus limites e efeitos perversos. Para tanto, é preciso diferenciar primeiramente a regra ou o princípio da maioria no plano dos procedimentos decisórios coletivos e no plano da representação parlamentar, procurando demonstrar onde o princípio majoritário é essencial e legítimo e onde não o é, de modo a reforçar o argumento em favor da proporcionalidade

Nos procedimentos decisórios no Legislativo o princípio da maioria tem validade inegável até porque não existe uma regra alternativa. Contudo, no plano da representação parlamentar a legitimidade do princípio da maioria é bastante questionável principalmente mediante a alternativa da representação proporcional. E, como vimos, a escolha do método representativo altera também a composição do parlamento e as características da maioria parlamentar, o que pode afetar inclusive os resultados do processo decisório.

Logo, são muitos os questionamentos e esses na verdade coincidem com o próprio desenvolvimento da democracia, já que o princípio da maioria não trazia problemas nem suscitava temores numa competição política oligárquica. Portanto, é apenas com as franquias eleitorais e consequentemente com a incorporação no processo político de parcelas numericamente expressivas da sociedade que a regra majoritária começa a ser problematizada na teoria política. E é exatamente a possibilidade de alteração radical na estrutura do poder, na vigência da competição política ampliada, que faz da representação proporcional uma alternativa de representação parlamentar, proposta por Mill, no século dezenove, muito mais como uma forma de diluir o poder da maioria do que propriamente de garantir uma representação adequada das minorias.

Contudo, não podemos esquecer da argumentação alencariana, que no mesmo período em que Mill propunha a representação proporcional movido pelo temor em relação ao governo classista, também defendia o princípio da proporcionalidade, porém, com um propósito sustentado

126 Lima Júnior, op. cit.,32.

unicamente pela questão legitimidade. Alencar alegava que a representação proporcional era um instrumento indispensável para adequar a realidade política aos princípios éticos da democracia, partindo do pressuposto que o governo representativo se funda no princípio da delegação da soberania, não apenas da maioria, mas de todo o povo, devendo, portanto, todas as partes estarem representadas.

Em essência, a argumentação que prevalece até hoje dentre os proporcionalistas é muito próxima à de Alencar. Ou seja, o princípio da maioria é por demais excludente na medida em que não respeita o direito democrático de representação das minorias; conseqüentemente, a soberania popular na democracia moderna se realiza mais adequadamente a partir da representação proporcional.

Entretanto, essas alegações de natureza mais prescritiva não são muito bem recebidas pela teoria empírica da democracia, não tanto pelas metas que postulam, mas por desconsiderar a prática democrática em suas diferentes manifestações tornando-se, então, um conjunto de pressupostos éticos que pouco têm a dizer sobre a realidade.

Na prática, portanto, a maximização da soberania popular não é necessariamente incompatível com o princípio da maioria. Como alegam alguns autores, as decisões políticas no plano governamental podem ser bastante democráticas mesmo quando a representação política e o governo estruturam-se com base no princípio majoritário. Isso porque o grupo vitorioso numa disputa eleitoral normalmente corresponde a uma maioria muito heterogênea que comporta vários interesses, sendo também flexível às demandas da oposição. Donde se conclui que alterações nas instituições representativas têm pouco significado nessa perspectiva.

Mas como foi demonstrado, a partir das análises de Lijphart, as instituições representativas têm um papel preponderante também no que se refere à estabilidade da democracia. Nesse caso, ajudando a promover um certo equilíbrio entre os subgrupos ou minorias da sociedade através, principalmente, de uma representação parlamentar adequada, baseada no princípio da proporcionalidade. No entanto, essa perspectiva tampouco atribui à representação proporcional um valor em si mesma: ela é percebida como um recurso a ser utilizado quando necessário, O que varia de acordo com a natureza da sociedade ou das minorias.

O argumento aqui proposto é, por sua vez, o de que a representação proporcional sempre se justifica, mesmo considerando que as decisões políticas em grande parte das vezes não constituam

decisões majoritárias literal e estritamente compreendidas, tendo em vista que à maioria, em geral, faz concessões às minorias, cujo poder de organização e pressão nas democracias modernas não pode ser negligenciado. Mas, se desejamos uma democracia realmente mais representativa é preciso que as minorias estejam representadas também formalmente, participando, inclusive, da formação do governo.

Enfim, estamos argumentando que o sistema proporcional, enquanto princípio de representação política, se justifica eticamente em qualquer circunstância. Até porque os direitos e interesses dos vários grupos da sociedade estão assim mais visivelmente assegurados comparando-se com os processos de competição e barganha travados, por exemplo, no nível extra parlamentar, onde os critérios de igualdade são menos considerados.

No entanto, a realidade vem demonstrado que mudanças nas instituições representativas têm sido condicionadas muito mais por fatores históricos, socioculturais e mesmo pelo cálculo estratégico de diferentes atores políticos, do que propriamente por princípios éticos, apesar de Tavares reconhecer que a teoria positiva e normativa da representação política também tem o seu poder de influência, mesmo que subjetivo.¹²⁷

Assim, em alguns casos a introdução da representação proporcional deu-se em virtude da ameaça de desintegração do sistema político, a exemplo Bélgica ao final do século dezenove ou da Irlanda, no início do século vinte. A representação majoritária nesses países, marcados por confrontos religiosos, étnicos e culturais implicava a exclusão do parlamento de minorias importantes, o que levou à radicalização do processo político, solucionada apenas com a instituição da representação proporcional.¹²⁸

Da mesma forma, em outras situações a adoção ou manutenção de um determinado sistema de representação reflete os interesses de certos atores políticos relevantes. Sob o sistema majoritário, por exemplo, uma alteração na estrutura do poder político requer uma transferência significativa de votos de um partido para outro, o que normalmente não ocorre num curto espaço de tempo. Portanto, trata-se de um instrumento importante de preservação do poder.¹²⁹

Por outro lado, pressões sociais, e não apenas o cálculo estratégico de algumas elites políticas, também determinam mudanças significativas no sistema representativo, como ocorreu

127 Gjusti Tavares, *op.cit.*,227

128 *Idem.*

129 Rein Taagepera e Matthew S.Shugart, *op.cit.*

recentemente na Nova Zelândia com a adoção do sistema distrital misto, que combina elementos dos dois princípios de representação, o majoritário e o proporcional, em substituição ao sistema de pluralidade antes em vigor.

Portanto, várias são as razões que determinam mudanças nas instituições representativas sendo que a alteração mais significativa consiste exatamente em passar de um princípio de representação a outro. Dieter Nohlen, apoiando-se em observações empíricas, constatou, contudo, que nos primeiros decênios desse século a tendência mais marcante foi no sentido da passagem do majoritário ao proporcional. Posteriormente ocorreram, também, várias reformas dentro do próprio sistema proporcional visando melhorar o grau de representatividade do mesmo. Tais reformas incidem sobre os métodos e fórmulas matemáticas utilizadas para traduzir votos em cadeiras¹³⁰,

Não obstante a tendência das democracias modernas no sentido de tornar o sistema político mais representativo, Shugart e Taagepera acreditam que não se deve fazer uma escolha prévia a esse respeito. Tal escolha sempre decorre do somatório de vários elementos e da estratégia dos grupos em disputa¹³¹. Insistimos, contudo, que mediante os desvios produzidos pelo princípio majoritário ao traduzir votos em cadeiras no parlamento, tendo como consequência um sistema político pouco representativo, o princípio proporcional é sempre mais adequado aos preceitos básicos da democracia. Além disso, temos que considerá-lo também enquanto um instrumento capaz de “maximizar a democracia no mundo real”, não se tratando portanto de alegações fundamentadas apenas em postulados éticos.

Concluindo, é possível e mesmo desejável elaborar uma teoria que se dedique a resolver problemas práticos sem abdicar de alguns ideais que fazem parte da história da própria democracia, e que de certa forma são referências que impulsionam transformações concretas. Essa investida torna-se indispensável já que “... uma doutrina política precisa adquirir uma universalidade, um nível de abstração e uma firmeza aos quais a mentalidade empírica não presta a devida atenção¹³²”.

130 Dieter Nohlen, “Experiências de reforma eleitoral: lições para a América Latina” in Reforma Eleitoral e Representação Política, Porto Alegre, UFRGS. Org. Hélio Trindade, 1992.

131 R, Taagepera e M. Shugart. op.cit.

132 Sartori, A Teoria da Democracia Revisitada, op.cit., 82.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, José de, “O sistema representativo”, in *Dois Escritos Democráticos De José de Alencar*, Coletânea organizada por Wanderley G. dos Santos, UFRJ, 1991.
- BOBBIO, Norberto, “ O Encontro Entre Liberalismo e Democracia” in *Liberalismo e Democracia*, São Paulo, Brasiliense, 1994.
- BOBBIO, Norberto, “Democracia” in *Dicionário de Política*, Brasília, EDUNB, 1992.
- BOBBIO, Norberto, *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- BURKE, Edmund, “Thoughts on the Present Discontents” in *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, Oxford Uni. Press. 1770.
- CARVALHO, Nelson Rojas de, “ Representação Política, Sistemas Eleitorais e Partidários: Doutrina e Prática” in *Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática*, Organizador Lima Júnior, Rio de Janeiro, 1991.
- DAHL, Robert, “The Problem of Pluralist Democracy” in *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven and London, Yale University Press, 1982.
- DAHL, Robert, *La Poliarquia*, Madri, Tecnos, 1989.
- DAHL, Robert, *Um Prefácio à Democracia Econômica*, Rio de Janeiro, Zahar, 1989.
- DAHL, Robert, *Um Prefácio à Teoria Democrática*, Rio de Janeiro, Zahar, 1989.
- DUNLEAVY, Patrick and O'LEARY, Brendan, “Pluralism” in *Theories of The State: The politics of Liberal Democracy*, London, Macmillan Press, 1987.
- DUVERGER, Maurice, *Os Partidos Políticos*, Rio de Janeiro, Guanabara, 1967.
- HELD, David, *Modelos de Democracia*, Belo Horizonte, Paidéia, 1987.
- HOBBS, Thomas, “Leviatã”, in *Coleção Os Pensadores*, São Paulo, Abril Cultural, 1983.
- JEFFERSON, Thomas, “Escritos Políticos”, in *Coleção Os Pensadores*, São Paulo, Abril Cultural, 1979.
- LIPJHART, Arend, “ Presidencialismo e Democracia Majoritária” in *A Opção Parlamentarista*, Org. Bolivar Lamounier, São Paulo, Sumaré, 1991.
- LIPJHART, Arend, *As Democracias Contemporâneas*, Lisboa, Gradiva, 1984.

LIJPHART, Arend, “The Political Consequences Of Electoral Laws” in American Political Science Review, V.84,n.2.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de, Instituições Políticas Democráticas: O Segredo da Legitimidade, Rio de Janeiro, Zahar, 1997.

LIMONGI, Fernando, “O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente” in ANPOCS BIB, 37, Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1994.

LOCKE, John, “Segundo Tratado Sobre o governo” in Coleção Os Pensadores, São Paulo, Abril Cultural, 1978.

MACPHERSON, Crawford Brough, A Democracia Liberal Origens e Evolução, Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

MADISON, James e HAMILTON, Alexandre, “O Federalista”, in Coleção Os Pensadores, São Paulo, Abril Cultural, 1979.

MILL, Stuart, Considerações Sobre o Governo Representativo, São Paulo, Ibrasa, 1964.

MILL, Stuart, Sobre a Liberdade, Rio de Janeiro, Companhia Editora Nacional, 1942.

NOHLEN, Dieter, “ Experiências de reforma eleitoral: lições para a América Latina” in Reforma Eleitoral e Representação Política, Porto Alegre, UFRGS, Org. Hélio Trindade, 1992.

OFFE, Claus, Problemas Estruturais do Estado Capitalista, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

PITKIN, Hanna Fenichel, The Concept of Representation, Los Angeles, University of California Press, 1972.

PRSZEWORSKI, Adam, Capitalismo e Social-Democracia, São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

RAE, Douglas, The Political Consequences of Electoral Laws, New Haven, Yale University Press, 1967.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, “Do Contrato Social” in Coleção Os Pensadores, São Paulo, Nova Cultural, 1987.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos, Crise e Castigo: Partidos e Gerais na Política Brasileira, Rio de Janeiro, IUPERIJ, 1987.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos, Dois Escritos Democráticos de José de Alencar, Rio de Janeiro, UFRJ, 1991.

SARTORI, Giovanni, A Teoria da Democracia Revisitada, Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni, Partidos e Sistemas Partidários, .

SHEPSLE, Kenneth A. and WEINGAST, Barry R., Positive Theories of Congressional Institutions,

The University of Michigan Press, 1995.

SHUGART, M. e TAAGEPERA, R., *Seats and Votes: the Effects And Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press,.

SHUMPETER, Josef, *Capitalismo. Socialismo e Democracia*, Rio de Janeiro, Zahar, 1983.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, “Do Contrato Social” in *Coleção Os Pensadores*, São Paulo, Nova Cultural, 1987.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos, *Crise e Castigo: Partidos e Gerais na Política Brasileira*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1987.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos, *Dois Escritos Democráticos de José de Alencar*, Rio de Janeiro, UFRJ, 1991.

SARTORI, Giovanni, *A Teoria da Democracia Revisitada*, Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni, *Partidos e Sistemas Partidários*.

SHEPSLE, Kenneth A. and WEINGAST, Barry R., *Positive Theories of Congressional Institutions*, The University of Michigan Press, 1995.

SHUGART, M. e TAAGEPERA, R., *Seats and Votes: the Effects And Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press,.

SHUMPETER, Josef, *Capitalismo. Socialismo e Democracia*, Rio de Janeiro, Zahar, 1983.

TAVARES, José Antônio Giusti, “A Teoria da Representação Política na Passagem da Esfera Privada à Esfera Pública” in *Sistemas Eleitorais na Perspectiva Comparada*, Tese de Doutorado Apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro — IUPERJ, 1993.

TOCQUEVILLE, Alexis de, “A Democracia na América”, in *Coleção os Pensadores*, São Paulo, Abril Cultural, 1979. WEBER, Max, “Política como vocação” in *Ensaio De Sociologia*, Rio de Janeiro, Zahar, 1982.