

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS
POLÍTICOS**

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

MATHEUS FELIPE DE CASTRO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização
CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Matheus Felipe De Castro, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis:
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-070-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de
desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos
políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

Em um momento de grave crise política e com uma reforma do sistema eleitoral brasileiro em curso, realizamos o Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade Federal de Sergipe, cidade de Aracaju, colaborando para o debate e o amadurecimento de alternativas concretas para o aperfeiçoamento da democracia representativa e sua revitalização com instrumentos de participação efetiva.

Os trabalhos apresentados, no seu conjunto, refletem profundo senso crítico, mas ao mesmo tempo prático, por parte dos pesquisadores e pesquisadoras que participaram do evento e cobrem desde questões de ordem mais técnica quanto de cunho político mais geral. A leitura desses trabalhos é uma excelente oportunidade para conhecer o tipo de pesquisa que vem sendo desenvolvida na área nos mais diversos centros de pesquisa do país. Boa leitura!

Professor Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Professor Dr. Matheus Felipe de Castro

**O VOTO, DEMOCRACIA E REFORMA: UM JUÍZO ACERCA DA PROPOSTA DE
ABOLIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL E ADOÇÃO DA
REPRESENTAÇÃO DISTRITAL**

**VOTE, DEMOCRACY AND REFORM: A JUDGMENT ABOUT THE PROPOSED
ABOLITION OF PROPORTIONAL REPRESENTATION AND ADOPTION OF
SINGLE-MEMBER CONSTITUENCY**

**Rodrigo Couto Gondim Rocha
José Filomeno de Moraes Filho**

Resumo

A democracia representativa exige a existência de critérios de eleição e representação, por meio dos quais legisladores são eleitos, e por meio dos quais é garantida a concordância entre os diversos setores da sociedade representados no parlamento. Esse trabalho considera a proposta genérica de abolição da representação proporcional, e sua substituição pela representação por distritos, e para essa finalidade utiliza como critério o grau de representação popular alcançado por meio de cada uma das duas modalidades. Regimes democráticos podem possuir maior ou menor grau de representação, e o voto proporcional tende a favorecer um maior grau de representação. Argumenta-se, ainda, que tal modalidade de voto pode servir como base para a construção de uma democracia de consenso, que dispensa reformas políticas radicais, e na qual a própria prática política garante o aperfeiçoamento das instituições.

Palavras-chave: Democracia, Representação, Voto

Abstract/Resumen/Résumé

Representative democracy demands the existence of election and representation criteria whereby legislators are elected, and whereby the agreement between the various sectors of society represented within parliament can be secured. This work considers the the general proposal to abolish proportional representation and its replacement by a single-member plurality system, and for this purpose use as a criterion the degree of popular representation achieved by each of the two modalities. Democratic systems may have greater or lesser degree of representation, and proportional voting tends to favor a greater degree of representation. It is further argued that this modality of voting can serve as a basis for building a consensus democracy, which dispenses radical political reforms, and within which the very political practice assures the the improvement of institutions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, Representation, Vote

INTRODUÇÃO

A existência humana implica coexistência, e a coexistência não existe sem a necessidade de estabelecer critérios para a divisão social do poder, isto é, regras disciplinadoras da vida política. Em uma *polity* antiga, anterior ao processo de desencantamento do mundo, podiam ser adotados critérios alheios ao plano da racionalidade, e então reis supostamente descendentes de divindades ou reis-sacerdotes desempenhavam a função de comando.

As *politie*s modernas não mais se valem de critérios possibilitados pelo mundo antigo, e assim não possibilitam a mesma postura das suas lideranças, não mais compostas por aqueles escolhidos por forças alheias à razão humana. A carência de critérios não naturais (sobrenaturais) no entanto, não significa que quaisquer critérios podem ser adotados, e as *politie*s não possibilitam reivindicações unilaterais de exercício do poder, desprovidas de critérios de legitimidade.

Sociedades modernas também não aceitam como legítimas reivindicações de mando baseadas no próprio poder e na própria capacidade, daquele que o reivindica, de deter esse poder. Homens fortes podem governar, mas o seu acesso aos cargos e funções exige justificativa e legitimidade compatíveis com o mundo posterior ao pensamento do século XVIII e do antigo regime. A partir da segunda metade do século XX, a democracia se estabeleceu como único critério legítimo de elevação de lideranças, de modo que mesmo ditadores tentam justificar sua continuidade com base no pleito.

O estabelecimento da democracia, porém, não encerrou os debates, apenas alterou o seu ponto de partida. O problema dos critérios de distribuição do poder no interior das democracias permanece e, como apropriado em regimes abertos ao debate, soluções concorrentes existirão. A continuidade e aperfeiçoamento da democracia, objetivos comuns aos proponentes das variadas soluções, faz com que essas compreendam não rupturas, mas reformas (pontuais ou amplas), e é dentro dos quadros de uma “reforma política” que as propostas de alteração do voto costumam surgir.

A escolha entre voto proporcional e voto distrital aparece com alguma regularidade nos debates acerca dessa tradicional proposta de reforma política, mas tal escolha não precisa surgir apenas como parte de um programa mais amplo de mudanças.

Ela pode surgir isolada, como medida pontual. No interior de um programa amplo de reforma, a opção entre as duas modalidades não escapa ao questionamento sobre o quão desejável é a própria reforma; isoladamente, deve-se questionar como medidas pontuais podem alterar toda a dinâmica conhecida do “jogo”, com consequências desconhecidas e indesejáveis.

A escolha dependerá, portanto, do debate em torno das consequências possíveis da mudança. Afinal, se o voto proporcional é consagrado pela tradição política brasileira, e possui suas qualidades conhecidas, os proponentes do voto distrital deverão provar as vantagens da sua alternativa, assim como deverão provar a não alteração radical da dinâmica conhecida do jogo político.

O presente objetivo é o de considerar o quão desejável é a mudança, tomando como critério de julgamento não apenas a ampliação da base popular de representação dos eleitos, em termos meramente numéricos, mas relativamente aos variados grupos no interior de cada distrito, e do país como um todo. A caminho até a conclusão, assim como a utilização de tal critério, serão delineados por considerações históricas, por meio das quais esse caráter da democracia é evidenciado. Como produto de tensões e negociações, o regime democrático conheceu formas variadas, que, reconhecidas, permitem uma melhor perspectiva das propostas em voga.

1 OS ASPECTOS DE DECISÃO E DE REPRESENTAÇÃO DOS VOTOS MAJORITÁRIO E PROPORCIONAL

O acolhimento da soberania popular como princípio legitimador do exercício do poder, em substituição aos princípios empregados nas *politie*s anteriores, exige o caráter representativo da democracia moderna. Afinal, uma grande população soberana não é compatível com a democracia direta. No entanto, após as lutas e reformas do século XIX, não é exigido apenas um princípio de decisão político-eleitoral, mas também um princípio de representação.

Um princípio de decisão traduz a relação entre a necessidade popular (nacional) de formação de um governo e a formação do governo propriamente considerada. Isto é, esse é o princípio por meio do qual são convertidos votos em cadeiras parlamentares, base popular em corpo político. O princípio da representação, por sua vez, traduz a

eleição como forma de levar ao parlamento o maior número possível de grupos e forças sociais, dentre todos os existentes (CINTRA, 2005).

A distinção entre os dois princípios, como qualquer tipologia e classificação, parece e é artificial. A vontade dos detentores de direitos políticos, até certo ponto, também será representada com a adoção de critérios que privilegiam a formação de um governo. De outro modo, a adoção de critérios que privilegiam a representação não inviabiliza a formação de um governo (ou corpo legislativo) e a tomada da decisão política (desempenho da atividade legiferante, no caso do parlamento).

A distinção entre os dois princípios, no entanto, permite a análise dos preceitos organizadores da formação de um governo ou legislativo democráticos. Caso a composição de uma maioria (formação de governo) seja privilegiada, talvez exista uma carência de representação popular; caso a representação seja privilegiada, é possível a existência de embaraços ao desempenho da atividade política após as eleições, com a dificuldade de composição entre as variadas forças representadas no parlamento.

A prevalência e prática de cada um dos dois princípios dependerá do ambiente constitucional da sociedade considerada, bem como das ideias políticas prevalentes. Na Inglaterra do século XVIII, por exemplo, a grande massa da população nem ao menos costumava relacionar representação e democracia, e sim representação e constituição, a partir do entendimento de que a função dos eleitos era a de limitar o poder do executivo, garantir observância dos interesses dos setores mais importantes da sociedade, e preservar o *rule of law* e liberdades dos súditos. Os ingleses do período consideravam a sua constituição como patrimônio único e invejado por todos os demais povos civilizados, e entendiam como principal papel dos eleitos a preservação desse patrimônio (DICKINSON, 2007).

A formação de uma maioria, sob o parlamentarismo, assegurava (e assegura) a governança, e por isso mesmo o voto traduz não apenas a representação, mas a possibilidade de compor um corpo político, aspectos que, embora relacionados, podem ser, como visto, compreendidos como, até certo ponto, distintos. O primeiro aspecto, o de formação do corpo político, vale ressaltar, assegura a governança, e a possibilidade de conduzir debates, obter o consenso e chegar a uma decisão.

A representação, por sua vez, não era privilegiada pelo sistema eleitoral inglês da primeira modernidade. Afinal, votavam, nos *counties*, apenas homens adultos proprietários de terras (*freeholders*) no valor, para efeitos tributários, de quarenta *shillings* anuais; e variando nos *boroughs*, mas incluindo apenas os detentores de determinadas propriedades e privilégios, ou os moradores de residências pagadoras de determinados tributos locais (DICKINSON, 2007).

As limitações impostas pelos critérios de qualificação significavam um eleitorado de trezentos mil eleitores em toda Inglaterra e País de Gales, ou cerca de 23% dos homens adultos. No final do mesmo século, o número era de quatrocentos mil eleitores, ou 17% dos homens adultos. Na Escócia, o total era menor, cerca de três mil eleitores. A maior parte desses eleitores provinha dos estratos médios da sociedade, e apenas cerca de 15% deles era oriunda das parcelas mais pobres (DICKINSON, 2007).

A república americana deu continuidade às práticas eleitorais do Velho Mundo, com a prevalência de uma atitude que pode ser classificada como conservadora (em oposição ao radicalismo), de oposição ao debate coletivo na tomada de decisões, e valorização da decisão tomada por uma minoria. A decisão coletiva, argumentou-se, no século XVIII, não possuiria a qualidade encontrada entre alguns poucos, conhecedores de “verdades morais” e necessidades permanentes, ou seria viciada por interesses momentâneos das majorias (GARGARELLA, 2000).

A direção do sufrágio, no cenário britânico, teve início apenas em 1832, com o primeiro governo Whig desde o fim do século XVIII e o seu *Great Reform Act*. A revolução de 1830, na França, alimentou medos de agitações em solo inglês, e impulsionou uma reforma eleitoral. O século XIX, porém, ainda foi dominado pelo discurso das capacidades, e a reforma apenas elevou o número de eleitores da Inglaterra e País de Gales de 400,000 para 600,000, ou 20% dos homens adultos habilitados ao exercício do sufrágio (KAHAN, 2003).

O caminho anglo-americano evidencia com clareza a existência de dois modos distintos de conduzir a escolha dos representantes, em uma democracia. Um deles depende da deliberação popular (“radical”); e o outro da capacidade de uma minoria de tomar a decisão política, segundo interesses permanentes ou verdades morais. O primeiro caminho prioriza o aspecto da representação, o segundo não, e possui foco

apenas na decisão política. Em um cenário no qual o poder apenas se legitima através do pleito, e se exclua o recuo em direção a um regime não democrático, a única mudança possível é a de grau de representação popular.

Os aspectos de decisão e de representação podem ser identificados nos dois princípios definidores dos sistemas eleitorais modernos, o majoritário e o proporcional. Ou melhor, os dois princípios (majoritário e proporcional) podem ser analisados a partir da necessidade de compor um governo e de garantir representação, e o foram durante toda a história da democracia, a partir da insatisfação com o sistema majoritário e com os critérios censitário e de gênero, verificados no exemplo inglês.

O princípio majoritário é o mais antigo e possui ênfase na formação de uma maioria parlamentar. A partir da divisão do território nacional em circunscrições (distritos), aplica-se uma regra para a definição de vencedores. Assim, além da ênfase na formação das maiorias, existe realce do aspecto territorial, com a definição de uma maioria em cada distrito, a partir da qual será escolhido um representante. A principal crítica ao princípio majoritário, sob o aspecto da representação, foi a dificuldade de representação das minorias. Afinal, sob tal disciplina, vence o candidato mais votado, e isso significa que os eleitores dos demais não obterão representação (CINTRA, 2005).

A resposta dos defensores do princípio majoritário é a de que as minorias podem obter representação, mas a partir dos distritos nos quais conseguem a vitória do seu candidato, ou seja, nos distritos onde constituem a maioria. Assim, mesmo partidos minoritários poderiam obter espaço na política nacional (CINTRA, 2005), contanto que obtenha a vitória (maioria) em pelo menos um ou alguns distritos. Esse argumento, porém, parece nunca ter sido suficiente, e sistemas proporcionais de representação acabaram propostos e eventualmente adotados.

O *Considerations on Representative Government* (publicado em 1861), de John Stuart Mill, propõe sua própria fórmula eleitoral de conversão de votos em cadeiras, dentre inúmeras outras, propostas na segunda metade do século XIX. O objetivo declarado por Mill foi o de organizar a democracia para evitar: (1) o perigo do baixo nível intelectual de eleitores e eleitos; e (2) o perigo da legislação de classe de uma maioria (MILL, 1977). A propositura do voto proporcional, portanto, partiu dos liberais, e originalmente teve como objetivo tanto impedir a tomada de todas as cadeiras por

aqueles tidos como menos preparados para a política quanto impedir a criação de unanimidades, capazes de impor sua vontade sobre todos os demais.

O argumento de Mill pelo voto proporcional deve ser ponderado, porém, tendo em vista o fato de que sua ideia de parlamento envolvia o destaque dado aos debates e deliberações públicas, mais do que propriamente à decisão política e postura legislativa resultante. Dessa forma, torna-se coerente a exigência de determinada qualificação para a atuação legislativa. Isso, e o fato de que o autor afirmava a necessidade de uma representação de todas, e não de apenas algumas camadas da população (MILL, 1977), permitem uma leitura da obra do autor compatível com as grandes democracias contemporâneas. Cabe ressaltar, claro, que isso não impossibilita a compreensão do seu liberalismo como um “liberalismo aristocrático” (KAHAN, 1992).

Os liberais europeus, entre as décadas de 1830 e 1870, eram suficientemente avessos ao sufrágio universal, até o ponto em que é possível utilizar esse caractere para definir não-liberais (defensores do sufrágio universal). Isso não impediu, claro, a aceitação liberal do sufrágio, quando pressionados pelo perigo da revolução, como o próprio Tocqueville, durante a Segunda República. Uma observação necessária, no entanto, é que a mesma estirpe de liberalismo teria sido capaz de vislumbrar a implementação do sufrágio universal em um momento futuro, mas nunca de modo imediato (KAHAN, 1992).

O caractere elitista do pensamento das democracias de então não deveria surpreender, principalmente quando se considera que, pensadores políticos anteriores, como Harrington, Montesquieu e Rousseau, cada um a partir do seu ponto de vista particular, conceberam a eleição como um procedimento de natureza aristocrático (MANIN, 1997). Os desenvolvimentos posteriores da democracia, porém, foram conduzidos pela esquerda europeia, responsável pela “socialização” da democracia (ELEY, 2002), motivada pela possibilidade de conquista popular do poder.

A primeira década do século XIX, na Inglaterra, conheceu debates em torno da ideia de sufrágio (quase) universal, com exclusão de grupos como menores, analfabetos e mulheres (MACPHERSON, 1979). Para além de debates propriamente historiográficos, a compreensão da democracia como tradição heterogênea, e nem sempre popular, permite criticar as reformas propostas na atualidade. Embora ainda no

interior do campo democrático, uma alteração pode resultar no retorno a um momento anterior, de menor grau de representação popular.

A variedade de democracia centrada na ampliação da participação, e não apenas de uma parcela da população, coaduna-se com o voto proporcional. Isso não significa necessariamente, porém, que o aspecto da decisão é ignorado, especialmente no interior de sistemas presidencialistas, nos quais a formação de uma maioria não é tão urgente quanto sob o parlamentarismo.

A utilização do voto proporcional, a partir da perspectiva da representação, pode ser considerada mais democrática, por contemplar todos os eleitores, e não apenas parte da população detentora de direitos políticos. Isso decorre do caractere definidor dessa espécie de voto, a decisão da eleição a partir da proporção dos votos conquistados por cada candidato, com a aquisição de cadeiras segundo a obtenção de um quociente eleitoral. Idealmente, o voto proporcional representará toda a complexidade social.

O voto proporcional, assim como o majoritário, possui sua própria dimensão espacial, com a necessidade de definir circunscrições eleitorais, parcelas do território nacional. A partir de tais parcelas, elege-se a representação. No Brasil, o voto proporcional é adotado nos pleitos para deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais e vereadores. Assim, as circunscrições eleitorais, no território brasileiro, são constituídas essencialmente pelos estados-membros, representados na Câmara dos Deputados segundo a sua respectiva população, nos termos do § 1º do art. 45 da Constituição Federal de 1988. Os estados-membros, portanto, podem ser compreendidos como distritos.

O voto proporcional de base territorial (circunscrições) não se confunde, obviamente, com o chamado “voto distrital”, que nada mais é que um voto por maioria simples em distritos uninominais, ou seja, distritos que apenas enviam um único representante ao parlamento, aquele que emerge vitorioso do pleito. Seja o voto proporcional ou majoritário, adota-se uma espécie de distrito, pois a única forma de representação política permitida pela Constituição Federal de 1988 é a de base territorial. Assim postos os caracteres básicos do voto proporcional, resta considerar os argumentos pela sua continuidade ou abolição, ressaltando-se mais uma vez que o “ônus da prova” está com aqueles que defendem a última hipótese.

2 VOTO PROPORCIONAL E GRAU DE REPRESENTAÇÃO POPULAR

O voto distrital do tipo delineado é, como se afirmou, uma forma de voto majoritário. Logo, a propositura da passagem do voto proporcional para voto distrital pode ser melhor compreendida como a abolição do voto proporcional e adoção do voto majoritário. Caso se considere o voto majoritário (“distrital”) adotado nos Estados Unidos da América, pode-se falar em um voto por maioria simples em distritos uninomais, o *single-member plurality system* – SMP (AMY, 2002).

Os críticos americanos do *single-member plurality system* admitem que os eleitores dos candidatos derrotados efetivamente “perderam” seus votos. Nesse caso, alega-se, estaria perdido o seu direito de representação, e o sistema seria uma “meia democracia”, compatível com a negativa informal de um direito de representação. Esses votos não possuirão qualquer impacto na composição dos corpos legislativos e, dessa forma, não possuirão qualquer influência na produção legislativa (AMY, 2002).

A passagem de uma modalidade voto para outra pode ser compreendida no interior de uma reforma política ampla, ou como medida pontual. No entanto, esta última pode ter as repercussões tão abrangentes e profundas quanto uma reforma de maior escopo. Boa parte do sistema eleitoral possui como base o voto e a tradução dos votos em cadeiras. Com a alteração das regras desta última operação, pode-se argumentar, todo o sistema é alterado. Portanto, embora considerada como medida pontual, a passagem do voto proporcional para o voto distrital (isto é, majoritário por maioria simples em distritos, SMP) deve ser considerada uma reforma de todo o sistema, uma reforma política, uma alteração radical das “regras do jogo”, tal como a reeleição de chefes do executivo (Emenda Constitucional No. 16 de 1997).

Uma reforma política, portanto, não se esgota na reforma eleitoral, mas uma reforma eleitoral pode atingir, direta ou transversalmente, todo o campo da vida política. A constatação do caráter drástico de uma determinada proposta, como a de uma proposta de passagem do voto proporcional para o distrital (SMP) possibilita o julgamento das vantagens e desvantagens da mudança, relativamente ao único objetivo possível de qualquer reestruturação, o aprimoramento da democracia.

A proposta que, embora radical, resulte em um aprimoramento da democracia, ainda é digna de, ao menos, ponderação. Caso, contrariamente, não resulte em um

aprimoramento do regime, deve ser descartada. Sob tal perspectiva, deve-se entender o refino do regime (democrático) como uma ampliação da representação, processo e projeto dos últimos dois séculos, e ainda em andamento. Caso o regime não experimente uma melhoria, ou seja, uma elevação do grau de representação, deve-se abandonar a ideia de reforma, apenas deixando a possibilidade questionar um aperfeiçoamento lento do regime, através da prática contínua, processo bastante distinto de uma reforma por meios legais (emenda constitucional).

A validade do critério (elevação do grau de representação) possui relação com o fundamento encontrado em Rousseau, e da sua definição de liberdade como autonomia, autonomia que existe na obediência a uma lei própria, ou que existe como uma lei voluntariamente acatada (ROUSSEAU, 1913). Após as Revoluções Americana e Francesa, essa noção se torna talvez o principal argumento favorável ao regime democrático, em detrimento de outras modalidades de condução da vida política. Ora, caso não exista escolha democrática, assimilada a uma sujeição voluntária (isto é, uma não-sujeição), existe apenas autocracia (BOBBIO, 1989).

O grau maior ou menor de representação surge, então, como possibilidade de diagnosticar deficiências estruturais e planos de mudanças. Aqueles não representados não possuem a oportunidade de se autogovernar, e por esse motivo é possível afirmar um determinado grau de autocracia, mesmo que uma dada constituição determine a democracia como regime político. Uma reforma traz sempre o risco de elevar esse grau de autocracia, inversamente proporcional ao grau de representação da população em geral. Em uma sociedade heterogênea (alguns diriam, uma sociedade em pedaços), esse talvez seja um risco ainda maior.

O exemplo histórico americano, como o britânico, ilustra esse ponto. No ano de 1776, Adam Smith, referindo-se aos colonos americanos, afirmou que a sua liberdade era, sob todos os aspectos (a não ser o comércio exterior), idêntica a dos ingleses, garantida por uma assembleia de representantes (SMITH, 1904). A experiência anterior da colônia de Maryland, entre as décadas de 1640 e 1680, revela que, em uma sociedade relativamente homogênea, a exigência de representação pode não ser tão urgente quanto em sociedades mais heterogêneas, onde os contrastes existem e os interesses não costumam coincidir (JORDAN, 1987). Considerando uma tal sociedade, seria fácil

concluir por um nível saudável de representação, perspectiva que muda com a elevação do grau de complexidade e (possivelmente) entropia.

Em 1642, oito delegados foram escolhidos para representar os homens adultos dos cinco distritos do condado de St. Mary's, que possuía apenas 240 pagadores de tributos, entre uma população total de cerca de 470. No ano de 1667, os pagadores de tributos eram 688, mas apenas quatro o número de representantes eleitos. Após 1682, os eleitores escolhiam apenas dois delegados para representar os cerca de 924 habitantes do condado. As evidências sugerem ainda que, entre a década de 1640 e a de 1680, a disputa eleitoral apenas se tornou mais acirrada, e isso determinou uma maior regulação do exercício do sufrágio e do processo de contagem dos votos. Ao mesmo tempo, na década de 1670, foram adotados novos critérios de qualificação para o voto, baseados na crescente distinção entre proprietários e não proprietários de terras (JORDAN, 1987).

O comentário de Smith talvez se adequasse ao exercício das liberdades e direitos políticos, dos dois lados do atlântico, em determinado ponto, mas o processo de estratificação social, assevera a tensão entre crescimento (e complexificação) social e representação. A multiplicação de interesses distintos encontrou resposta (ou reação) em um menor grau de representação e isso, a partir do critério aqui adotado, resultou em um maior grau de autocracia – governo da comunidade por representantes de um grupo progressivamente menor, eleitos pela minoria.

O exemplo da colônia de Maryland ainda é suficiente para desaconselhar a utilização do voto centrado na representação de distritos, no interior dos quais a complexidade social, como a distinção entre proprietários e não proprietários, pagadores ou não pagadores de tributos, não encontra reflexo nos métodos de contagem dos votos. Os critérios excludentes, econômico e de gênero, obviamente, não mais são utilizados pelas sociedades ocidentais, mas o problema exemplificado não possui apenas relação com a limitação do sufrágio, mas com o modo de conversão dos votos em cadeiras.

No interior de cada distrito, com a extremação das diferenças, é possível imaginar uma maior diversidade de interesses, que encontrarão reflexo nas preferências conflitantes de cada eleitor. O efeito é o da separação contínua da sociedade em grupos de interesse, que não encontram representação com a utilização do critério majoritário. Portanto, mesmo sem critérios de exclusão de parte do eleitorado, apenas um grupo,

numericamente maior em relação aos demais, mas inferior, caso comparado ao total, conseguirá eleger representantes.

O argumento de que, em determinados distritos, serão vencedores os grupos derrotados em outros, portanto, é esvaziado quando se considera que o objetivo é a representação dos habitantes do distrito, idealmente, em sua totalidade ou, mais realisticamente, quase totalidade. A vitória, em um distrito, de um grupo derrotado em outro, não eleva o grau de representação de nenhum dos grupos derrotados em qualquer dos distritos, apenas reproduz a mesma falha inerente a essa espécie de contabilização.

Os defensores do voto proporcional, nos Estados Unidos da América, valem-se do mesmo argumento básico para propor a abolição do voto por maioria simples em distritos uninominais. A possibilidade de representação de uma maior variedade de grupos, argumentam, ainda facilitaria o diálogo entre diferentes setores da sociedade, atualmente não representados, permitiria a eleição de membros de minorias e talvez até mesmo seria capaz de estimular níveis maiores de participação e engajamento políticos, em um país onde o voto não é obrigatório (AMY, 2002).

A diferença fundamental, no entanto, seria a possibilidade de transição de uma democracia majoritária para uma democracia do consenso. Uma democracia de consenso responde de modo distinto ao problema do desentendimento entre os cidadãos sobre a identidade do corpo governante, ele próprio motivo para existência do regime. No interior de tal modalidade de democracia, a maioria simples não é suficiente, e possui apenas a função de requisito mínimo. O ideal, então, seria a existência de uma ampla maioria (LIJPHART, 1999).

A existência de uma maioria mais inclusiva do que aquela obtida com o voto majoritário não é nenhuma novidade para os defensores do voto proporcional. A tipologia se torna mais interessante, no entanto, quando o funcionamento das duas democracias é diferenciado: a democracia majoritária depende da competição entre antagonistas; a democracia de consenso, alegam seus defensores, estimula a inclusão política e a busca pela composição de interesses (LIJPHART, 1999).

As democracias de consenso, de forma coerente, se caracterizam pela a utilização do voto proporcional, pelo multipartidarismo e pelos governos de coalisão. Contrastam, portanto, com as democracias majoritárias, definidas pelo voto majoritário,

um número reduzido de partidos (dois, eternos rivais) e governos que não dependem de uma coalisão. A representação proporcional, no entanto, é o elemento crucial, capaz de impulsionar a formação do consenso (LIJPHART, 1999).

A utilização do critério aqui adotado – elevação do grau de representação – aponta para a adoção e manutenção de uma democracia de consenso. O Brasil, contrariamente aos Estados Unidos da América, possui a vantagem de deter a infraestrutura legislativa e eleitoral para a manutenção e aprimoramento de tal forma de democracia, motivo pelo qual a opção pelo voto por maioria simples em distritos uninominais significaria um retrocesso.

O Brasil, como os EUA e outras nações do hemisfério ocidental, atravessa um processo de extrema diferenciação social, com surgimento de grupos conscientes de suas próprias necessidades e papel no interior dos conflitos atuais. A exclusão de qualquer desses grupos, decorrente da adoção de um determinado critério de contabilização de votos, estaria na contramão das mudanças em curso.

Os caracteres da democracia de consenso, especialmente o estímulo ao debate, apontam para processos lentos de mutação institucional, dependentes não de alterações da organização política do Estado, mas de tentativa e erro, e de acúmulo de experiência política individual, por eleitos, e pela própria sociedade. Esse aperfeiçoamento, diferentemente dos sobressaltos reformadores, permitiria o aprimoramento das instituições e a estabilidade necessários ao regime (MORAES, 2010).

CONCLUSÃO

A história da democracia é também a história dos desafios ao seu estabelecimento e manutenção. O século XVIII conheceu as primeiras afirmações, tímidas, da democracia liberal, como a conhecida entre os britânicos e seus colonos no Novo Mundo. As revoluções americana e francesa a reafirmaram, e as lutas do operariado europeu ampliaram o escopo da participação, no século XIX.

A continuidade do projeto democrático, durante o século XIX, conheceu problemas de afirmação do regime, problemas de implantação e sobrevivência, especialmente na Europa; durante o século XX, as ameaças do fascismo, do nacional-socialismo e do comunismo fizeram com que o debate continuasse sobre a base da

sobrevivência da democracia, sempre ameaçada. A passagem do século e a vitória ocidental parecem ter vindo como um início de uma nova fase de debates em torno da democracia, que, com sua sobrevivência não mais ameaçada por um regime rival.

Os novos debates parecem se centrar na ampliação da representatividade e nos modelos possíveis de democracia. A democracia possui um futuro, mas um futuro incerto. A possibilidade de debate se adequa perfeitamente ao objeto debatido. Afinal, uma democracia deve permitir a sua própria alteração, a partir do diálogo e da composição entre os interlocutores. A possibilidade de levar a democracia através de um novo século não deve fazer com que se ignore, porém, a possibilidade de tomar decisões ruins, no caso específico, a adoção de reformas que diminuam o grau de influência popular sobre a escolha dos eleitos.

A opção por uma democracia baseada em um princípio de representação não exclui a existência de um princípio de decisão, isto é, um princípio voltado para a composição de maiorias e tomada de decisões políticas. Mantido o funcionamento regular do regime, pode-se pensar na elevação do grau de representação popular, com inclusão de grupos de eleitores não representados. Essa seria a base para uma democracia de consenso, talvez a ideal para o Brasil.

A divisão da sociedade em diversos grupos, caracterizados por renda, etnia, gênero, crença religiosa, práticas de consumo e filosofia política, entre outros traços, também sugere a democracia de consenso como um caminho possível e desejável. A representação, no interior da tipologia, não abrange apenas indivíduos atomizados, mas indivíduos como integrantes de grupos distintos com interesses diversos, e por vezes em conflito, nos quais se divide uma sociedade cada vez mais heterogênea.

A composição, em tal espécie de democracia, surge então como base para a continuidade e aperfeiçoamento da vida pública. O diálogo e a participação, deseja-se acreditar, levam a um melhoramento da vida política, potencializada pela necessidade de conciliar diferenças e chegar à decisões capazes de agradar aos mais variados grupos componentes do eleitorado. A variedade de grupos e interesses representados, argumenta-se ainda, impede rupturas institucionais, dessa forma permitindo uma reforma moderada e gradual das instituições político-jurídicas.

REFERÊNCIAS

AMY, Douglas J. **Real choices/new voices**: how proportional representation elections could revitalize American democracy. New York: Columbia University Press, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Democracy & dictatorship**: the nature and limits of State power. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.

CINTRA, 2005. **Majoritário ou proporcional?** Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. In: FLEISCHER, D. et al. Reforma política: agora vai? *Cadernos Adenauer*, ano VI, n. 2. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer Stiftung, p. 61-93.

DICKINSON, H. T. **The representation of the people in eighteenth-century Britain**. In: JANSSON, Maija. *Realities of representation: state-building in early modern Europe and America*. New York: Palgrave-Macmillan, 2007.

ELEY, Geoff. **Forging democracy**: the history of the left in Europe, 1850-2000. Oxford: Oxford University Press, 2002.

GARGARELLA, Roberto. **The scepter of reason**: public discussion and political radicalism in the origins of constitutionalism. Dordrecht: Springer Science+Business Media, 2000.

JORDAN, David W. **Foundations of representative government in Maryland, 1632-1715**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

KAHAN, Alan S. **Aristocratic liberalism**: the social and political thought of Jacob Burckhardt, John Stuart Mill, and Alexis de Tocqueville. Oxford: Oxford University Press, 1992.

_____. **Liberalism in nineteenth-century Europe**: the political culture of limited suffrage. New York: Palgrave-Macmillan, 2003.

LIJPHART, Arend. 1999. **Patterns of democracy**: government forms and performance in thirty-six countries. New Haven: Yale University Press, 1999.

MACPHERSON, C. B. **The life and times of liberal democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1979.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government.** Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MILL, John Stuart. **Collected works of John Stuart Mill.** Toronto: University of Toronto, 1977. 19 v.

MORAES, Filomeno. **Contrapontos: democracia, república e constituição no Brasil.** Fortaleza: Edições UFC, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **The social contract.** London: J. M. Dent & Sons, 1913.

SMITH, Adam. **An inquiry into the nature and cause of the wealth of nations.** London: Methuen & Co., 1904. 2 v.