

MODELOS DE REPRESENTAÇÃO: UMA APRESENTAÇÃO DO DEBATE ATUAL NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Emerson Francisco de Assis¹

MODELS OF REPRESENTATION: A PRESENTATION OF ITS TOPICAL DEBATE IN SOCIAL SCIENCE

RESUMO

TENDO POR ESCOPO PRINCIPAL ANALISAR AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS MODELOS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA PROPORCIONAL E MAJORITÁRIO, ESTE TRABALHO BUSCA RESPONDER UMA INTRIGANTE QUESTÃO: HAVERÁ UM DESENHO INSTITUCIONAL MAIS ADEQUADO PARA A DEMOCRACIA? APÓS ANALISAR OS CARACTERES MAIS MARCANTES DOS DESIGNS INSTITUCIONAIS REFERIDOS QUANTO A ACCOUNTABILITY, REPRESENTAÇÃO E EVENTUAL DISTORÇÃO REPRESENTATIVA DESTES SISTEMAS, A PESQUISA CONCLUI QUE TANTO O MODELO MAJORITÁRIO OU PROPORCIONAL POSSUEM VANTAGENS E DESVANTAGENS COMPARATIVAS, AMBOS ATENDEM A CRITÉRIOS GERAIS DEMOCRÁTICOS, SATISFAZENDO AS OITO CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A EXISTÊNCIA DE UMA DEMOCRACIA SEGUNDO DAHL (2005), PORTANTO ESTES MODELOS CORRESPONDEM A VISÕES DIFERENTES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM MESMO CAMINHO DEMOCRÁTICO. ALÉM DISSO, NÃO BASTA UM MODELO INSTITUCIONAL PRÉ-FABRICADO PARA UMA "BOA" DEMOCRACIA; FATORES CULTURAIS DEVEM SER LEVADOS NA ESCOLHA DO DESIGN INSTITUCIONAL E TRAZEM REFLEXOS SOBRE SEU DESEMPENHO, CONSOANTE AFIRMAÇÃO DE PUTNAM (2004). A BASE DESTA PESQUISA É A REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DE AUTORES COM RELEVANTE CONTRIBUIÇÃO PARA O TEMA.

PALAVRAS-CHAVE

REPRESENTAÇÃO MAJORITÁRIA, PROPORCIONAL, DEMOCRACIA, CULTURALISMO

ABSTRACT

THE PRINCIPAL OBJECTIVE OF THIS ARTICLE IS TO ANALYZE THE CHARACTERISTICS OF PROPORTIONAL AND MAJORITARY POLITICAL REPRESENTATION MODELS, ANSWERING A INTRIGUING QUESTION: WHAT'S THE INSTITUTIONAL DESIGN MOST ADEQUATE TO DEMOCRACY? AFTER TO ANALYZE THE PRINCIPAL CHARACTERISTICS OF THIS INSTITUTIONAL DESIGNS ABOUT ACCOUNTABILITY, REPRESENTATION AND EVENTUAL REPRESENTATIVE DISTORTION INTO THAT SYSTEMS, THE RESEARCH CONCLUDE WHAT BOTH, MAJORITARY AND PROPORTIONAL REPRESENTATION HAVE COMPARATIVE ADVANTAGES AND DISADVANTAGES, BOTH MODELS INCLUDE GENERAL CHARACTERS FOR DEMOCRACY, SATISFYING THE EIGHT INSTITUTIONAL CONDITIONS TO DEMOCRACY BY DAHL (2005), THEREFORE, THIS MODELS ARE DIFFERENT VISIONS ABOUT THE SAME DEMOCRATIC PATH. FURTHERMORE, IS NOT ENOUGH A READY INSTITUTIONAL MODEL TO GUARANTEE A "GOOD" DEMOCRACY; CULTURAL FACTORS MUST INFLUENCE THE CHOICE OF INSTITUTIONAL DESIGN AND BROUGHT CONSEQUENCES ABOUT YOUR PERFORMANCE, LIKE PUTNAM'S (2004) WORK EXAMPLE. THE BASIS OF THIS RESEARCH IS THE BIBLIOGRAPHIC REVISION OF SCHOLARS WITH IMPORTANT CONTRIBUTION FOR THE THEMATIC.

KEYWORDS

MAJORITARY AND PROPORCIONAL REPRESENTATION, DEMOCRACY, CULTURALISM

I – INTRODUÇÃO

O objetivo primordial deste trabalho é estabelecer uma sucinta discussão sobre dois modelos de desenho institucional democrático que predominam em nossos dias: o modelo proporcional e o modelo majoritário.

Muito mais que trazer a definição sobre as características de um ou de outro modelo, nosso escopo aqui é levantar um debate sobre qual deste seria o melhor, ou seja, qual proporcionaria a construção de uma democracia de maior qualidade.

Consultando diversos autores que se debruçaram sobre a temática, pode-se afirmar que não existe um consenso sobre o assunto. Aliás, este tema é objeto de muita polêmica, o que existe em comum, conforme será visto a seguir, é que ambos os modelos possuem vantagens e desvantagens comparativas, quer seja no tocante à representação ou mesmo quanto ao exercício da *accountability*.

Outra questão a ser levantada é se a adoção de um ou outro modelo implica necessariamente uma democracia de melhor ou pior qualidade. Para um país ser considerado mais democrático que outro, basta optar pelo “melhor” modelo? A primeira questão a ser respondida é qual seria o melhor modelo; a segunda e mais importante: até onde outros fatores internos da realidade de cada Estado não influenciam a qualidade da democracia ali instalada.

Fatores internos como a existência de uma cultura cívica ou o desenvolvimento econômico influiriam sobre a qualidade da democracia? Tais fatores seriam fortes o suficiente para sobrepor as virtudes de um modelo institucional? Em outras palavras, será possível que a cultura de um país ou seu nível de desenvolvimento trariam maior influência à democracia do que modelos institucionais? São questões a serem debatidas nas páginas seguintes.

2 – O MODELO MAJORITÁRIO

O modelo majoritário, também denominado Westminster, pois, como lembra Lijphart (2003, p. 27) “é no Palácio de Westminster, em Londres, que se reúne o Parlamento do Reino Unido”. É um sistema próprio da Grã-Bretanha e de mais alguns países que adotaram tal modelo, notadamente as ex-colônias e Estados-membros da Comunidade britânica.

Lijphart (2003, p. 28-37) elenca dez características que tornam o modelo majoritário peculiar: 1 – Concentração do Poder Executivo em gabinetes unipartidários de maioria mínima; 2 – Gabinete dominante em relação à legislatura; 3 – Sistema bipartidário; 4 – Sistema de eleições majoritário e desproporcional; 5 – Pluralismo de grupos de interesse; 6 – Governo unitário e centralizado; 7 – Concentração do poder legislativo numa legislatura unicameral; 8 – Flexibilidade constitucional; 9 – Ausência de revisão constitucional; e 10 – Um banco central controlado pelo Poder Executivo.

O Parlamentarismo clássico está marcado pelo modelo Westminster, ainda que nos últimos cem anos, como observa Strøm (2003, p. 74 e 55-106), os regimes parlamentaristas têm se afastado da simplicidade deste modelo.

No regime Westminster, existe a concentração do Poder Legislativo numa das câmaras. No caso britânico é na Câmara dos Comuns, composta por pouco mais de

600 membros, em que cada membro é eleito num único distrito, por meio de maioria simples, vencendo o candidato que obter pelo menos 50% dos votos, ou, na falta disto, o que alcançar o maior número de votos, segundo Lijphart (2003, p. 32).

Eleito por regras majoritárias tão claras, o Parlamento forma o gabinete, que acaba composto pelo partido que obteve o maior número de representantes na Câmara dos Comuns, não esquecendo que entre as características do modelo majoritário, como vimos, está o bipartidarismo. Sendo os governos notadamente unipartidários, é raríssimo o exemplo de gabinetes de coalizão, o mais próximo que se tem notícia foi na última Grande Guerra, sob a direção do conservador Winston Churchill, como lembra Lijphart (2003, p. 28-29).

Vale salientar que um dos elementos essenciais do modelo majoritário é o bipartidarismo. Isso não significa que neste sistema existam somente dois partidos políticos legalizados. Lijphart (2003, p. 88) chama a atenção para o fato de que tanto na Grã-Bretanha, Nova Zelândia ou Barbados, Estados assinalados como bipartidários, existe usualmente a presença de um ou dois partidos menores, porém há uma prevalência acentuada de dois grandes partidos na vida política da nação.

Neste modelo o poder está centralizado no gabinete formado a partir do Parlamento. Ainda que possa parecer o contrário, existe uma larga prevalência do gabinete sobre a Câmara dos Comuns. Teoricamente esta deveria concentrar maior poder, já que o gabinete é formado a partir do partido majoritário na Casa, porém, na prática política, a realidade é outra:

Como o gabinete é composto pelos líderes de um partido majoritário coeso, na Câmara dos Comuns normalmente ele é apoiado pela maioria daquela Casa e pode, confiantemente, contar com a sua permanência no poder e com a aprovação das suas propostas legislativas. O gabinete claramente prevalece sobre o Parlamento (Lijphart, 2003, p. 32).

O gabinete, assim, pode contar com o apoio do Parlamento, já que é composto pelas lideranças do partido ali dominante, que certamente possuem inúmeras ferramentas e mecanismos para garantir a coesão partidária.

Outras características importantes do modelo majoritário que não poderiam deixar de ser assinaladas são a flexibilidade constitucional e a ausência de revisão judicial.

Todos sabem que a Constituição britânica é flexível, sobretudo por não estar reunida em um só documento, mas numa legislação bastante esparsa que abrange elementos até mesmo costumeiros. Todavia, este fato traz duas grandes implicações políticas, conforme Lijphart (2003, p. 36): a primeira é que Constituição pode ser alterada pelo Parlamento por maioria simples, como qualquer lei ordinária, sem *quorum* qualificado exigido em outras democracias para as emendas constitucionais.

A segunda implicação apontada pelo autor é a ausência de revisão judicial, ou seja, não ocorre um controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário como o adotado em nosso país e noutros que seguem o mesmo regime constitucional: “[...] não existe nenhum documento constitucional escrito com estatuto de ‘lei maior’, contra o qual possam as cortes testar a constitucionalidade da legislação regular” (Lijphart, 2003, p. 36).

Na medida em que todas as leis estão sob o mesmo patamar, não havendo nenhum com *status* especial, como as leis complementares brasileiras, não existe lógica para a existência de controle de constitucionalidade, visto que, como observou Lijphart, nenhuma lei tem o rótulo de constituição para que servisse de parâmetro para as outras. Assim, a Constituição britânica é formada pelo conjunto de sua legislação, e não por um documento legislativo específico.

Em linhas gerais, o espírito do modelo majoritário está dentro desta perspectiva de Powell (2000, p. 89): “Power is concentrated in the hands of a coherent government, whose formation and retention are determined by the electorate. Thus, the electoral decision becomes the decisive stage for applying majority rule”.²

Assim, no modelo Westminster tudo gira em torno do princípio e de normas majoritárias: o Parlamento é eleito por regras majoritárias; em seguida, o gabinete é escolhido por regras também majoritárias, ainda que muitas vezes essa maioria não corresponda a uma maioria de fato, existindo sérias distorções que serão abordadas em momento apropriado.

3 – O MODELO PROPORCIONAL

Kaare Strøm (2003, p. 74; 55-106) observa que desde o fim da Primeira Guerra Mundial muitos países, particularmente na Europa Continental, têm abandonado o sistema de dois partidos competitivos (próprios do modelo Westminster ou majoritário) e adotado como regra governos multipartidários com adoção de critérios de representação proporcional, em suas palavras: “proportional representation – (PR)”.

O modelo proporcional se apresenta como uma alternativa ao majoritário, pois tem como característica a dispersão e o compartilhamento de poder entre os diversos partidos que disputam o jogo político, ao passo que no modelo majoritário o poder fica concentrado no partido que obteve a maioria dos votos, muitas vezes uma maioria que não reflete a maior parte do eleitorado. O modelo proporcional, então, parte de um princípio de concepção de representação política e do próprio compartilhamento do poder na democracia totalmente contrário ao majoritário, conforme constata Powell (2000, p. 90): “Proponents of the alternative, dispersed power, vision of democracy accept the principles of citizen equality and participation at the decisive stages of public policy making”.³

Os partidários do modelo proporcional querem ampliar o leque de participantes na definição e condução das políticas públicas, que se apresenta muito concentrado no partido vencedor no modelo majoritário. Isto fica claro quando elencamos as principais características do modelo proporcional, também chamado, por tal motivo, de consensual, pois possibilita que os governos sejam estabelecidos mediante um consenso firmado entre diversos partidos.

São características do modelo proporcional ou consensual na visão de Lijphart (2003, p. 54-60), (particularmente na Suíça e na Bélgica, mas cujas linhas gerais são adotadas por outros Estados, inclusive o Brasil): 1 – Partilha do Poder Executivo por meio de gabinetes de ampla coalizão; 2 – Equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo; 3 – Sistema multipartidário; 4 – Representação proporcional; 5 – Corporativismo de grupos de interesse; 6 – Governo federal e descentralizado; 7 – Forte bicameralismo; 8 – Rigidez constitucional; 9 – Revisão judicial; e 10 – Independência do banco central.

A análise do modelo proporcional deve partir do seu sistema partidário: o multipartidarismo. Lijphart (2003, p. 56) observa que os sistemas multipartidários encontram bom terreno na Suíça e na Bélgica em virtude de que ambos os países “constituem sociedades plurais, divididas por diversas clivagens”. Certamente o mesmo argumento é válido para explicar o multipartidarismo brasileiro, pois nossa sociedade também é bastante plural, ainda que por circunstâncias totalmente diferentes da sociedade belga ou suíça. Os diversos partidos visam representar os inúmeros grupos que formam a nação belga, suíça ou brasileira.

Ao lado do multipartidarismo, o modelo proporcional também se manifesta pela eleição com representação proporcional:

Em contraste com o método da maioria simples, cuja tendência é representar maciçamente os grandes partidos e de forma insignificante os pequenos, o objetivo fundamental da representação proporcional (RP) é a distribuição das cadeiras parlamentares entre os partidos de acordo com os votos que obtiveram (Lijphart, 2003, p. 57)

No modelo majoritário com eleição de um representante por distrito, bem como pela formação do gabinete por meio do partido que obtiver maior número de representantes, mediante a regra majoritária simples, favorece a polarização política em dois grupos e a concentração de poder no partido que vencer as eleições. No modelo proporcional, ao contrário, as cadeiras do Parlamento são distribuídas proporcionalmente aos votos que cada partido obtiver, o que favorece a presença de partidos que não obtiveram a maioria dos votos, mas que alcançaram certo coeficiente eleitoral relevante e que estariam fora do poder pelas regras majoritárias.

Em decorrência disto, o Poder Executivo é formado por gabinetes de ampla coalizão entre os partidos que disputam a cena eleitoral, pois o princípio do consenso mediante a proporcionalidade votos/cadeiras parlamentares é permitir que todos os partidos importantes, ou o maior números deles, participem da formação do gabinete (Lijphart, 2003, p. 54).

Mesmo em regimes presidencialistas como o Brasil, mas que adotam o modelo proporcional (quanto às eleições parlamentares em geral, excetuando o Senado e o Poder Executivo), existe a formação de coalizões entre os partidos na formação do gabinete, tal como no parlamentarismo da Bélgica ou da Suíça, consoante observação de Octavio Amorim, Cox e McCubbins (2003, p. 552; 550-578):

The president would cement his coalition by distributing positions in his cabinet to key party politicians and coordinating the exercise of his agenda powers with his partners. In this way the president could combine his own agenda powers with those of a legislative majority and the coalition thus formed could operate along the lines of a government in a parliamentary system.⁴

Os autores indicam que o regime presidencialista do Brasil adota certas estratégias parlamentaristas na medida em que o presidente compartilha o gabinete com os partidos que formam sua coalizão de apoio, no intuito de estabelecer uma maioria legislativa. Este fato, na verdade, é uma decorrência lógica da adoção do modelo proporcional: em meio a um sistema multipartidário, em que é rara a obtenção de maioria absoluta por qualquer partido, o caminho natural para sedimentar a coalizão necessária para a governabilidade é distribuir as cadeiras do gabinete entre os partidos que formam a base de sustentação do Executivo.

Apesar disto, o modelo proporcional implica também um equilíbrio entre o Poder Executivo e Legislativo, com regras que garantem a separação entre os poderes, o que torna o Executivo e o Legislativo mais independentes entre si do que nas relações do modelo majoritário, em que há clara predominância do gabinete, conforme assinalado anteriormente (Lijphart, 2003, p. 55).

Outra característica do modelo proporcional é o forte bicameralismo, com equilíbrio de poder entre as casas. Segundo Lijphart (2003, p. 58), a principal justificativa do bicameralismo é conferir representatividade para as minorias por meio da criação de uma Câmara Alta (Senado), particularmente no tocante aos Estados-membros menores, nos sistemas federalistas. Neste sentido, fica claro o exemplo brasileiro em referência a um Estado pequeno, como Alagoas, possuir a mesma representatividade no Senado de um Estado populoso, como Minas Gerais.

Além disto, o modelo proporcional é marcado pela rigidez constitucional e existência de revisão judicial, ao contrário dos Estados que adotam a regra majoritária. Os Estados com regra proporcional possuem geralmente constituição

escrita, a qual só pode ser modificada por decisão firmada com maiorias especiais dos parlamentares (Lijphart, 2003, p. 59). A existência de cláusulas pétreas, ou seja, partes da constituição que não estão sujeitas a emendas, ou a dimensão da maioria exigível para modificação constitucional, varia de Estado para Estado, sendo predominante a exigência de *quorum* de dois terços, havendo países que adotam o princípio da supermaioria no qual o *quorum* é ainda maior que este, como Suíça, Alemanha, Japão, consoante informa Lijphart (2003, p. 251). A constituição brasileira aplica tal princípio.

Por fim, no modelo proporcional ou consensual é constante a presença da revisão judicial ou controle de constitucionalidade. Pois, como alerta Lijphart (2003, p. 253-254), se o Parlamento fosse juiz da constitucionalidade de suas leis, ficaria tentado a resolver todas as dúvidas e problemas a seu próprio favor. A solução para este impasse seria dotar os tribunais, ou um tribunal especial, de poder para promover a revisão ou o controle constitucional, isto é: “[...] o poder de testar a constitucionalidade das leis aprovadas pela legislatura nacional” (Lijphart, 2003, p. 254).

4 – VANTAGENS E DESVANTAGENS COMPARATIVAS

Não é difícil fazer uma comparação entre os modelos majoritário e proporcional, pois ambos os sistemas possuem aspectos totalmente contrários em relação ao outro, muitos mostrados nos dois tópicos anteriores. O que apresenta dificuldade é responder qual destes modelos possibilita a construção de uma democracia de melhor qualidade.

Kaare Strøm (2003, p. 93; 55-106) indica alguns critérios para o julgamento de um *design* ou modelo constitucional:

The merits of any constitutional design must be judged partly on the basis of procedural qualities, such as efficiency, coordination, transparency, and credibility. Westminster parliamentarism scores particularly well on the first two of these dimensions.⁵

Strøm julga os modelos a partir de qualidades práticas no exercício do governo, aquilo que ele acima denomina de “qualidades procedimentais”, no caso: eficiência, coordenação, transparência e credibilidade, que são virtudes verificáveis no exercício prático do governo e não em meras especulações filosóficas.

Para o autor, o modelo majoritário vai muito bem no tocante à eficiência e coordenação, sendo a primeira um reflexo da última. O motivo inicial seria porque: “[...] parliamentarism favours policy efficiency in the sense that agents face fewer institutional (external) checks and constraints (veto players)”⁶ (Strøm, 2003, p. 93; 55-106).

Strøm afirma que o parlamentarismo (e neste caso em particular o majoritário) favorece a eficiência política, pois os agentes possuem pouco controle institucional externo, isto é, eles só respondem ao gabinete. No modelo proporcional, notadamente nos regimes presidenciais, existe um grande número de “veto players”, ou seja, atores políticos que possuem poder de veto sobre os outros, como órgãos do Ministério Público, o Executivo, o Judiciário, etc. A existência deste controle externo pode minar a eficiência do sistema, uma vez que os agentes estão sujeitos a estar constantemente fiscalizados e responsabilizados por instituições alheias a sua, gerando certa demora na execução das políticas públicas.

O segundo critério para eficiência do modelo parlamentarista majoritário, segundo Strøm (2003, p. 93; 55-106), é o fato de que: “[...] since agents serve only one principal and are thus unlikely to face mutually contradictory or ambiguous demands, parliamentarism fosters administrative efficiency”.⁷ Na medida em que os agentes se reportam nesse modelo a somente um principal, isto é, os servidores aos Ministros, estes ao Chefe do Gabinete (Primeiro-Ministro), que responde ao Parlamento eleito pelo povo, não existe problema quanto à contradição nas ordens ou à questão de o agente não saber a quem se reportar como principal. Esta dificuldade é constante nos regimes presidencialistas proporcionais em que muitas das políticas públicas são de competência comum entre os entes estatais, podendo gerar conflitos que comprometam a eficiência administrativa.

A terceira causa da eficiência majoritária é: “[...] because it gives agents greater inducements to exert themselves on behalf of their principals, parliamentarism implies incentive efficiency”⁸ (Strøm, 2003, p. 93; 55-106). A eficiência é fomentada, pois os agentes são induzidos, por meio de incentivos, a buscar satisfazer as demandas de seu principal, até porque, na medida em que existe somente um principal para cada agente, é do interesse deste manter boas graças com o chefe para conservar sua posição.

Essa eficiência de comando administrativo no modelo majoritário é fruto da visão geral sobre as eleições e delegação de poder neste modelo, conforme apontado por Powell (2000, p. 26): “The majoritarian vision sees elections as enabling citizens directly to choose between alternative governments (incumbent or prospective or both), with the winner taking office and making the policies after the election”.⁹ Quer dizer, é um modelo no qual o eleitor escolhe entre propostas e sabe que o vencedor terá poderes suficientes para realizar as políticas públicas que propôs, depois da eleição.

Nestes termos, a cadeia de delegação e de *accountability* sob o modelo majoritário parte dos eleitores para o último responsável pela definição das políticas públicas e se caracteriza por uma linha singular na qual um principal delega poderes a um agente ou a vários agentes não competidores entre si, de modo que cada agente é somente responsabilizável para um principal (Strøm, 2003,

p. 65; 55-106). Essa cadeia singular é fixada numa relação entre principal e seu agente correspondente, começando nos eleitores que escolhem seus parlamentares, destes para o Primeiro-Ministro, que, por sua vez, delega aos demais Ministros do seu gabinete, que são responsáveis pelos servidores. Assim, nas democracias majoritárias o último principal é o cidadão (Strøm, 2003, p. 64; 55-106).

Desse modo, o modelo majoritário implica clareza de responsabilidade e indenficabilidade do futuro governo para o eleitor (Powell, 2000, p. 15). Os cidadãos no modelo majoritário escolhem um dos partidos e sabem que as políticas públicas ali definidas correspondem a uma ideologia partidária clara e serão realizadas pelo governo que possui autoridade centralizada para tanto, abrindo espaço para uma *accountability ex ante* pelo eleitor (Strøm, 2003, p. 67; 55-106). Dessa forma, o poder está nas mãos de “[...] a virtually unconstrained democratic executive”,¹⁰ conforme lembra Strøm (2003, p. 76; 55-106).

Na medida em que o Executivo sob o modelo Westminster concentra um grande poder, cuja cadeia de delegação é singular e hierárquica, fica lógico que o controle e *accountability* serão exercidos especialmente *ex ante* pelo eleitor, isto é, no momento das eleições. Portanto, anterior à instalação do governo ou já no curso deste, via reeleição, já que este modelo carece de instituições que exerçam *accountability* por controle institucional ou compartilhem de certas competências com este (Strøm, 2003, p. 76-77; 55-106).

Outra relevante crítica ao modelo majoritário é que as eleições nem sempre refletem a maioria de fato. Haja vista que a eleição se dá por maioria simples dos votos em distrito uninominal, consoante a regra de que o “vencedor leva tudo”, ganham os candidatos que receberam o maior número de votos, ficando os demais eleitores sem representação política (Lijphart, 2003, p. 169). O fato de um partido obter a maioria simples dos votos não significa necessariamente que isto corresponda à maioria absoluta dos eleitores, sem considerar o problema de que, quando a eleição é muito apertada, pode gerar uma grande desproporcionalidade da representação partidária. Em estudo sobre o problema, Powell (2000, p. 80) traz dados reveladores sobre esta distorção:

If we examine the backing of the governments emerging in the elections that had legislative majorities but not voter majorities, we find that in nearly half of them (21/54) the governing party’s legislative majority was based on only 45 percent or less of the popular vote.¹¹

Isto implica a existência de “maiorias fabricadas”, conforme fala Lijphart (2003, p. 192), em que o governo reflete a vontade de menos da metade dos cidadãos; esta é uma das críticas vitais ao modelo majoritário.

Fica fácil, diante das distorções apontadas, entender o escopo ao qual se destina a criação do modelo proporcional ou consensual:

Fazendo um agudo contraste, o objetivo básico de representação proporcional é o de representar tanto as maiorias quanto às minorias e, em vez de representar exagerada ou insuficientemente qualquer um dos partidos, expressar proporcionalmente a votação em termos de cadeiras parlamentares (Lijphart, 2003, p. 169).

Neste modelo político as cadeiras parlamentares serão divididas conforme os votos obtidos por cada partido. O partido vencedor, ainda que fique com o maior número de cadeiras, irá conviver com uma maior representação das demais agremiações políticas que conseguiram alcançar o coeficiente eleitoral exigido. Por este fator, no modelo proporcional é visto como uma alternativa bastante positiva ao princípio majoritário:

Proportionalism establishes an alternative, positive democratic ideal, rather than just “limiting” majorities, a goal which can be (and has been) espoused by those who are opposed to democracy as well as by those sympathetic to its fundamental aims¹² (Powell, 2000, p. 4).

O modelo proporcional limita as distorções majoritárias ao permitir a melhor representação política eleitoral por meio da sedimentação de cadeiras parlamentares em relação direta com o número de votos obtidos pelo partido. Este modelo parte de visões da democracia distintas do modelo majoritário: “Thus, under that entry the majoritarian vision implies government domination, while its proportional counterpart implies participation in policy making by authorized representatives”¹³ (Powell, 2000, p. 14).

Enquanto o modelo majoritário indica a formação de um governo com poder centralizado, o modelo proporcional sugere a participação na definição de políticas públicas pelos diversos partidos vencedores nas eleições; logo, o governo consensual é marcado pela formação de coalizões. Portanto, o poder de barganha dos partidos é vital neste modelo de governo: “The proportional vision sees elections as choosing representatives who can bargain for their voters’ interests in postelection policy making”¹⁴ (Powell, 2000, p. 26). Os representantes irão barganhar os interesses de seus eleitores dentro das coalizões realizadas posteriormente as eleições, na composição do gabinete.

Entretanto, este mesmo poder de coalizão característico do modelo proporcional também pode gerar distorções, como alerta Strøm (2003, p. 76; 55-106): “In extreme cases (as in Italy 1985-87), the responsiveness of government formation to

electoral results may become negative, meaning that parties that lose voters in elections subsequently are more likely to enter government than those that gain”.¹⁵ Essa distorção surge na medida em que as coalizões são compostas por um número elevado de partidos, possibilitando a adesão ao governo de partidos que obtiveram um pequeno número de votos ou mesmo que perderam eleitores durante o pleito, o que gera uma distorção dando peso político a partidos minoritários, como alerta Powell (2000, p. 91): “[...] of giving minorities some greater weight in policy making than merely the opportunity to be heard in (largely irrelevant) legislative debate”.¹⁶

Diante de tal fato, devemos concordar com esta observação de Strøm (2003, p. 76; 55-106): “These problems of transparency and responsiveness are more severe in some multiparty systems than in others”.¹⁷ A transparência e a responsividade são um tanto prejudicadas no modelo proporcional, na medida em que o gabinete, sendo formado por coalizões muito amplas e heterogêneas, dificulta a visualização do eleitor sobre quem está sendo o responsável pela implementação das políticas públicas e também pode frustrá-lo ao possibilitar que na coalizão entrem partidos rejeitados na eleição.

Em vista disso, fica fácil compreender a seguinte afirmação de Powell (2000, p. 86): “We expect in general that the majoritarian constitutions will be more successful in establishing conditions of accountability and mandates than their proportional counterparts”.¹⁸ Considerando que no modelo majoritário o governo fica concentrado nas mãos do gabinete composto pelo partido vencedor, é mais fácil promover *accountability* eleitoral por meio do voto, pois o eleitor possui clara dimensão de quem é o responsável pela definição das políticas públicas, ao contrário do modelo proporcional, em que a visibilidade fica prejudicada pela complexidade das alianças eleitorais que suportam o gabinete.

Por outro lado, o modelo proporcional compensa essa carência na identificabilidade na promoção de *accountability* eleitoral, mediante outras formas de responsabilização que englobam diversos níveis de controle governamental. Aliás, Strøm (2003, p. 77; 55-106) denomina o parlamentarismo multipartidário (no qual está incluso o proporcional) de “constrained parliamentarism”,¹⁹ em virtude dos inúmeros mecanismos de controle existentes nesta modalidade de governo parlamentar, como ressalta o autor:

[...] constraints come in two basic forms: partitions and checks. Partitions, such as federalism, consociationalism, or corporatism, subdivide democratic principal into different subgroups. Checks, such as judicial review, presidential vetoes, or abrogative referendums, subject the decisions of democratic agents to various veto gates²⁰ (Strøm, 2003, p. 76; 55-106).

Por meio da repartição de competência e da incorporação do sistema de pesos e contrapesos, o modelo proporcional possibilita uma forma de *accountability*

institucional *ex post* em relação às eleições, que não seria possível no modelo majoritário, que, como vimos, possui autoridade e poder muito centralizado no partido que dirige o gabinete. A existência de instituições que fiscalizem e mesmo partilhem de competências com o gabinete, bem como a existência de revisão judicial e vetos presidenciais, certamente trazem algum prejuízo à eficiência governamental, mas em compensação permitem uma melhor fiscalização e controle durante a implementação das políticas públicas, ausente no modelo majoritário, que favorece *accountability* mais no âmbito eleitoral. O modelo proporcional-multipartidário possui um apelo ao controle externo, como salienta Strøm (2003, p. 77; 55-106).

Lijphart (2003, p. 335), após exaustivo trabalho comparando os modelos majoritário e proporcional, chega à conclusão de que o modelo proporcional tem melhores qualidades:

Na verdade, a democracia de consenso – na dimensão executivo-partidos – faz uma grande diferença com relação a todas as qualidades de generosidade e benevolência. Além disso, quando se introduzem os controles apropriados, a diferença positiva que a democracia de consenso faz se torna, geralmente, ainda mais impressionante.

Além de qualidades de natureza mais moral como a generosidade e benevolência, que para Lijphart (2003, p. 320-355) são mais presentes no modelo majoritário, ele usa outros indicadores como: participação eleitoral, satisfação com a democracia, corrupção, desempenho da justiça, meio ambiente, critérios nos quais as democracias de consenso ou proporcionais obtiveram melhor resultado que as majoritárias.

No entanto, não devemos esquecer que o modelo majoritário também possui grandes virtudes. As democracias majoritárias, como o Reino Unido e a Nova Zelândia, têm sólidos indicadores democráticos apontados pelo próprio Lijphart (2003, p. 69 e ss.) na sua conhecida análise sobre 36 democracias, além do que já abordamos nos tópicos anteriores.

5 – UMA ABORDAGEM CULTURALISTA

Após estudarmos os modelos majoritário e proporcional, vimos que ambos possuem suas qualidades e problemas. É muito difícil escolher um ou outro modelo, ou eleger um como superior, para servir de parâmetro de uma democracia de maior qualidade.

Ainda que Lijphart escolha o modelo proporcional como o mais adequado, afinal busca corrigir as distorções havidas no modelo proporcional, não podemos

esquecer que este sistema não resolve totalmente a questão de desproporcionalidade na divisão das cadeiras parlamentares. Powell (2000, p. 96) apresenta números que demonstram ser a distorção maior nos Estados com modelo majoritário, como a Nova Zelândia e Reino Unido, mostrando ainda, referido autor, que tal distorção existe mesmo em eleições proporcionais com eleição de inúmeros parlamentares por distrito, como o caso da Suíça ou da Alemanha, afinal o coeficiente partidário é uma grandeza um tanto difícil de se estabelecer, existindo critérios que podem estabelecer a sobre-representação de certas áreas ou grupos nacionais.

Por outro lado, o próprio Lijphart (2003, p. 52) argumenta que existem sociedades mais pensadas a cada desenho institucional, conforme suas peculiaridades:

Em especial nas sociedades pluralistas – sociedades intensamente compartimentadas quanto a diferenças religiosas, ideológicas, lingüísticas, culturais, étnicas ou raciais, originando subgrupos sociais quase separados, com seus próprios partidos políticos, grupos de interesse e meios de comunicação –, provavelmente estará ausente a flexibilidade necessária para a democracia de modelo majoritário.

Em países de natureza mais plural, como o caso do Brasil, onde a sociedade é muito complexa e heterogênea, o sistema majoritário não seria o ideal, pois certamente não conseguiria contemplar a diversidade de nosso povo. Aqui o modelo proporcional é mais adequado.

É muito questionável a implantação de modelos institucionais sem levar em consideração os aspectos e peculiaridades de cada nação. Robert Putnam (2005), em conhecido estudo sobre a implantação dos governos regionais na Itália, pode desenvolver uma rica e longa análise sobre o impacto de um desenho institucional padronizado (governos regionais) implantado em áreas de desenvolvimento cultural e econômico completamente díspares.

Putnam (2005, p. 132), após vinte anos de pesquisa sobre o tema, chegou, em suma, à conclusão de que: “O principal fator que explica o bom desempenho de um governo é certamente até que ponto a vida social e política de uma região se aproximam do ideal de comunidade cívica”.

O autor pôde verificar que existia uma diferença enorme entre o desempenho dos governos regionais do Norte e do Sul da Itália, ainda que estes partilhassem do mesmo modelo institucional e dispusessem de grandes recursos públicos:

Decerto a diferença de desempenho entre o Norte e o Sul não se deve simplesmente aos recursos financeiros disponíveis aos governos regionais. As autoridades centrais alocam verbas a esses governos de acordo com uma fórmula redistributiva que favorece as regiões mais pobres (Putnam, 2005, p. 100).

O governo central italiano tratava de redistribuir a receita de modo a favorecer o *Mezzogiorno*, a região mais pobre da Itália. Nestes termos, a questão a ser respondida é se o desenvolvimento econômico influi no desempenho institucional das regiões italianas. Para Putnam (2005, p. 100) a resposta é negativa:

A Lombardia, o Piemonte e a Ligúria – as três pontas do célebre triângulo industrial do Norte – são mais ricas que a Emilia-Romagna e a Úmbria (ou pelo menos assim era no início dos anos 70), mas o desempenho dos governos destas últimas é nitidamente superior. A riqueza e o desenvolvimento econômico não explicam tudo.

Na medida em que governos de áreas menos desenvolvidas possuem melhor desempenho, deixa de ser tão óbvia a ligação entre desenvolvimento econômico e um governo eficiente, logicamente, em regra geral, o desempenho dos governos do industrializado Norte italiano é superior aos do Sul e Putnam (2005, p. 98) demonstra isso claramente em sua pesquisa. No entanto, dentro do Norte o melhor desempenho não vai para as regiões mais industrializadas como o Piemonte ou a Lombardia, o que leva o autor a buscar outros fatores de explicação.

Analisando a relação entre civismo e governo nas regiões italianas, Putnam (2005, p. 112) concluiu o seguinte:

Quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo. Essa relação é tão forte que, quando levamos em conta o civismo de uma região, a relação anteriormente observada entre desenvolvimento econômico e desempenho institucional fica inteiramente ofuscada.

Para alcançar este resultado, Putnam (2005, p. 80-87) comparou a participação cívica dos cidadãos em certas regiões italianas com o seu desempenho institucional por meio de doze indicadores objetivos: 1 – estabilidade do governo; 2 – presteza orçamentária; 3 – serviços estatísticos e de informação; 4 – legislação reformadora; 5 – inovação legislativa; 6 – creches (criação de); 7 – clínicas familiares (idem); 8 – instrumentos de política industrial; 9 – capacidade de efetuar gastos na agricultura; 10 – gastos com unidade sanitária local; 11 – habitação e desenvolvimento urbano; 12 – sensibilidade da burocracia.

Contrastando os dados, Putnam (2005, p. 113) pôde afirmar que: “As regiões onde há muitas associações cívicas, muitos leitores de jornais, muitos eleitores politizados e menos clientelismo parecem contar com governos mais eficientes”. Putnam em sua pesquisa viu que os indicadores *supra* encontravam melhor resultado não necessariamente nas regiões mais desenvolvidas do país, mas naquelas onde

a população era mais civicamente engajada, mediante a participação em associações, movimentos comunitário, etc.

As informações trazidas por Putnam possibilitam uma grande reflexão: o fato de que os governos regionais italianos, com mesmo desenho institucional e recursos disponíveis similares, tenham desempenho influenciado pelo grau de civismo de sua população nos leva a concluir que não adianta apostar num modelo pré-fabricado, seja majoritário ou proporcional, como garantia de uma democracia de melhor qualidade.

Na verdade, na análise de Putnam fica claro que as condições culturais e cívicas de um povo influenciam os resultados de um governo, independentemente de seu desenho; do contrário, o modelo de administração regional italiano do Sul seria tão bem-sucedido quanto o do Norte. Esta mesma lição é válida dentro da discussão sobre a qualidade dos modelos majoritário e proporcional; o desempenho institucional de um ou outro sistema pode depender das virtudes cívicas do povo e não necessariamente das qualidades intrínsecas de cada modelo.

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo majoritário (Westminster) e o modelo proporcional (consensual) correspondem a diferentes visões sobre como realizar uma democracia, aspecto que esperamos ter deixado evidente ao longo este trabalho. O primeiro procura construir uma democracia pelo princípio da maioria; o segundo, por sua vez, prefere ampliar a participação no processo democrático por meio do incentivo à formação do consenso.

Nas páginas anteriores pudemos constatar que cada modelo possui suas virtudes e defeitos, sendo muito temeroso afirmar qual seria o melhor deles por suas qualidades em si mesmas. Em virtude disto, se algum deles deve ser considerado “superior” ao outro não é por seus elementos característicos secundários, mas por satisfazer a um critério geral sobre o que seja efetivamente democracia.

Robert Dahl (2005, p. 25) define a característica-chave de uma democracia como: “[...] a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”. Os níveis de responsividade e mesmo *accountability* de cada modelo foram analisados e vimos que, de uma forma ou de outra, estão contemplados em ambos. No modelo majoritário é exercido mais no âmbito eleitoral, enquanto no proporcional, institucionalmente. Neste caso, a diferença é na concepção de responsividade e *accountability*; no modelo majoritário ela é exercida *ex ante*, no proporcional, *ex post*, mas está presente nos dois sistemas.

Ainda segundo Dahl (2005, p. 26-27), numa democracia os cidadãos também têm igual oportunidade de formular preferências, exprimir referências e ter essas mesmas preferências consideradas na conduta do governo. Essa oportunidade de

formular preferências existe sob o regime majoritário ou proporcional, o que varia é a sua forma; nos dois modelos os cidadãos podem ter oportunidade de eleger seus representantes, ainda que de maneiras e critérios diferentes.

Esses argumentos trazem a idéia de que tanto o modelo proporcional quanto o majoritário satisfazem um critério geral de democracia, ainda que de forma diversa. Mesmo avaliando ambos, tarefa que buscamos realizar neste trabalho, ficou evidente que um e outro possibilitam a construção de uma democracia, embora por caminhos diferentes; ou seja, não podemos considerar um modelo superior ao outro, eles são apenas diferentes meios de satisfazer a democracia.

Este argumento é tão verdadeiro que, se analisarmos as oito condições institucionais para a existência de uma democracia segundo Dahl (2005, p. 27), nenhuma delas é incompatível com os princípios adotados pelos modelos institucionais aqui discutidos:

1. Liberdade de formar e aderir a organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Elegibilidade para cargos públicos; 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio; 5a. Direito de líderes políticos disputarem votos; 6. Fontes alternativas de informação; 7. Eleições livres e idôneas; 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências;

Mesmo dentro de tais critérios, ainda devemos observar o alerta do autor: “Tanto historicamente como no presente, os regimes variam enormemente na amplitude com que as oito condições institucionais estão abertamente disponíveis [...]” (Dahl, 2005, p. 27). Isto nos faz retornar ao argumento central do tópico anterior: a questão culturalista. Já que tanto o modelo proporcional quanto o majoritário atendem aos requisitos gerais da democracia, o melhor modelo será o mais adequado à cultura e ao espírito cívico dos cidadãos em que o sistema será implantado.

Afinal, seria inconcebível acreditar que um modelo seja válido por si mesmo e que seja capaz de construir uma democracia a partir de suas qualidades internas; a democracia é feita não somente por instituições, mas por pessoas que atuam na sua defesa e na concretização de seus princípios fundamentais, que estão presentes tanto no modelo majoritário ou proporcional.

NOTAS

1 Pesquisador do Núcleo de Opinião Pública e Políticas Públicas (NEPPU) do Programa de Pós-graduação (Mestrado) em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, professor da Faculdade de Direito de Caruaru e da Faculdade de Ciências Jurídicas de Alagoas.

2 “Poder é concentrado nas mãos de um governo coerente, cuja formação e manutenção são determinadas pelo eleitorado. Assim, as decisões eleitorais se tornam o estágio decisivo para aplicar a regra majoritária.” Tradução livre.

3 “Defensores da visão alternativa da democracia por meio da dispersão de poder, aceitam os princípios da igualdade dos cidadãos e sua participação nos estágios decisivos de elaboração das políticas públicas.” Tradução livre.

4 “O presidente poderá sedimentar sua coalizão distribuindo posições no seu gabinete para partidos políticos e coordenando o exercício dos poderes de agenda com seus correligionários. Desta forma, o presidente poderia combinar seus próprios poderes de agenda com os de uma maioria legislativa e a coalizão assim formada poderia operar ao longo das linhas de um governo típico de regime parlamentarista.” Tradução livre.

5 “Os méritos de qualquer *design* constitucional devem ser julgados na base de suas qualidades procedimentais, como eficiência, coordenação, transparência e credibilidade. O Parlamentarismo Westminster pontua particularmente bem nas primeiras duas destas dimensões.” Trad. livre.

6 “[...] parlamentarismo favorece a eficiência na medida em que os agentes enfrentam poucas restrições institucionais (externas) e controle por pesos e contrapesos (*veto players*).” Tradução livre.

7 “[...] desde que os agentes servem somente a um principal e assim é improvável que estes façam frente a comandos ambíguos ou contraditórios, o parlamentarismo fomenta eficiência administrativa.” Tradução livre.

8 “Porque dá aos agentes grandes incentivos para se esforçarem junto aos seus principais (chefes), o parlamentarismo implica incentivo a eficiência.” Tradução livre.

9 “A visão majoritária vê as eleições tornando os cidadãos diretamente capazes de escolher entre alternativas de governo (situação, oposição ou ambos), com o vencedor ocupando o gabinete e sendo responsável por definir as políticas públicas depois das eleições.” Tradução livre.

10 “Um Executivo democrático praticamente sem restrições ou controle.” Tradução livre.

11 “Se nós examinarmos os governos que emergiram de eleições que tiveram maioria legislativa mas não voto majoritário, verificaremos que em aproximadamente metade deles (21/54) os partidos do governo que formam a maioria legislativa são baseados em somente 45 por cento ou menos do voto popular.” Tradução livre.

12 “O modelo proporcional estabelece uma alternativa, um ideal democrático positivo, em vez de simplesmente ‘limitar’ maiorias, um objetivo que pode ser (e tem sido) defendido por este que são opositores a democracia como também por aqueles simpáticos aos seus pontos fundamentais.” Tradução livre.

13 “Assim, sob a visão majoritária implica dominação governamental, enquanto seu oponente proporcional implica participação na definição de políticas públicas por representantes autorizados.” Tradução livre.

14 “A visão proporcional vê as eleições como escolhendo representantes que podem barganhar pelo interesse dos eleitores na definição de políticas públicas pós-eleições.” Tradução livre.

15 “Em casos extremos (como na Itália 1985-87), a responsividade do governo formado com o resultado eleitoral pode vir a ser negativo, significando que os partidos que perderam eleitores nas eleições subsequentes são mais prováveis de entrar no governo do que aqueles que ganharam.” Tradução livre.

16 “Dando as minorias grande peso na elaboração de políticas mais do que meramente a oportunidade de ser escutado em (largamente irrelevante) debate legislativo.” Tradução livre.

17 “Estes problemas de transparência e responsividade são mais severos em muitos sistemas multipartidários que em outros sistemas.” Tradução livre.

18 “Nós acreditamos que geralmente constituições majoritárias irão ter mais sucessos em estabelecer condições para promover responsabilização (*accountability*) e delegação que seus oponentes proporcionais.” Tradução livre.

19 “Parlamentarismo controlado ou restringido.” Tradução livre.

20 “O controle vem em duas formas básicas: divisão de competência e pesos e contrapesos. Divisão de competência, como federalismo, consorcialismo ou corporativismo, subdivide os principais da democracia (responsáveis pelas políticas públicas) dentro de diferentes subgrupos. Sistema de pesos e contrapesos, como revisão judicial (controle de constitucionalidade), vetos presidenciais ou referendos como sujeitando as decisões dos agentes democráticos a vários pontos de vetos.” Tradução livre.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W.; MCCUBINS, Mathew D. Agenda Power in Brazil's; Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, n. 4, v. 55, p. 550-578, 2003.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2005.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Cultural, 2003.

POWELL JR., G. Bingham. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press, 2000.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

STRØM, Kaare. Parliamentary democracy and delegation. In: STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang C.; TORBJÖRN, Bergman (Org.). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 55-106.

Emerson Francisco de Assis

PESQUISADOR DO N. DE OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS
(NEPPU) DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO (MESTRADO) EM
C. POLÍTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DE CARUARU/PE

PROFESSOR DA FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS DE ALAGOAS