

Introdução à Ciência Política: Teoria, Instituições e Atores Políticos

3 Mecanismos de controle do Poder de Estado – Parte 2

TÓPICO 1 Mecanismos de representação política

A representação é tornar presente o ausente. A representação política tornou possível a república no mundo moderno (RIBEIRO, 2002: 30 e segs.). Representar significa substituir ou agir em nome de algo ou alguém. Essa ideia está presente em variados campos da vida em sociedade. Quando represento um personagem no teatro eu faço o papel dele. Isso vale também quando represento alguém em uma ação judicial ou reunião de condomínio, frequentemente munido de uma procuração. Estarei assim substituindo uma pessoa cuja presença não é viável no momento.

A representação, em política, é considerada uma condição necessária para o funcionamento do Estado moderno, já que é evidente a impossibilidade de que toda a população esteja presente em assembleia para a tomada de toda e qualquer decisão política. Quando mencionamos a democracia ateniense, costumamos lembrá-la como um exercício direto do poder, em que cada cidadão, em praça pública, delibera sobre todas as questões. Essa ideia da presença da totalidade da população para a tomada de decisão é evidentemente improvável nas sociedades modernas. Na verdade, mesmo em Atenas, os que participavam da assembleia – uma parte apenas dos cidadãos e, obviamente uma parte ainda menor da totalidade da população – decidiam pela totalidade. Ou seja, o mecanismo de tomada de decisão era direto, mas os ausentes deviam acatar as decisões. Nas sociedades modernas, o conceito de representação virá legítimo, pela decisão da maioria presente, que a totalidade dos cidadãos acate a decisão tomada. Mas vai além dessa importância, pois cada um dos que não puderam estar presentes diretamente na decisão estará exercendo por meio do representante seu controle sobre o poder político. Por um lado, a representação, então, assegurará que esse cidadão participa da sociedade, uma vez que mesmo tendo sido tomada uma decisão que diverge de sua opinião, ele a considerará legítima, pois foi decidida por uma maioria de representantes; por outro lado, não estando presente em todo ato do governo, considerará que seus representantes estão exercendo

o devido controle sobre o poder político. Governados e governantes se fazem controlar mutuamente mediante os mecanismos de representação modernos. Assim, a representação equacionaria de forma razoável tanto a impossibilidade da participação direta na decisão, quanto o risco de um governo sem controle social de seu poder.

A representação política traz uma séria questão que, em todo caso, expressa o sentido próprio da representatividade moderna: há situações em que o representante, por uma decisão de maioria ou de um colegiado, irá representar um cidadão que não o escolheu. Como sentir-se representado? Na verdade, essa não é uma situação rara quando se considera a totalidade dos cidadãos. Dentre as pessoas que conhecemos, haverá muitas que, tendo participado das eleições mais recentes, não tiveram entre os vitoriosos do pleito aquele em quem elas próprias depositam sua confiança de eleitor cidadão. Nesses casos duas concepções saem vitoriosas do processo, além dos escolhidos propriamente: os mecanismos de representação, que se fortalecem como forma de relação entre governados e governantes, e o senso de coletividade, já que é por essa concepção, ou pelos valores pretendidos pela coletividade, que os representantes estarão zelando durante seu mandato. Essa mesma situação será vivenciada pelos representantes escolhidos quando tiverem de decidir sobre uma questão qualquer e o fizerem por maioria de votos. Os vitoriosos não terão sido escolhidos representantes de uma boa parte dos cidadãos, os quais não teriam depositado neles o mister de representá-los. Por que então deveriam acatar a decisão tomada por essa maioria de representantes? Ribeiro (2002: 35) apresenta o seguinte argumento:

De nenhuma sociedade, no mundo moderno e democrático, espera-se que seja unânime. Mas quer-se que ela continue sendo sociedade, apesar de suas divergências internas. É preciso que todos façam parte dela, mesmo quando discordam. É esse o sentido de haver um conjunto só, que reduz seus desacordos a uma vontade única, através do voto.



Tipos de representação política

Sucintamente podemos descrever três formas de representação política:

1. a mais antiga e menos usual atualmente é a representação “por delegação”, ou o chamado “mandato imperativo”, em que o representante seria um executor direto da vontade do seu representado;
2. a representação “por confiança”, em que uma vez escolhido o representante este terá ampla autonomia para defender os interesses do povo, interpretando essa vontade, procurando realizar o bem comum. Bobbio, a esse respeito lembra que
Um dos debates mais célebres e historicamente mais significativos que se desenrolaram na Assembleia Constituinte francesa, da qual nasceu a Constituição de 1791, foi o que viu triunfar aqueles que sustentaram que o deputado, uma vez eleito, tornava-se o representante da nação e deixava de ser o representante dos eleitores: como tal, não estava vinculado a nenhum mandato. (Bobbio, 1986: 24);
3. a representação que procura espelhar, não o bem comum, mas os diversos grupos de interesse em que a sociedade se compõe. Chamando-a por representação de interesses, Bobbio considera o seu avanço nas sociedades contemporâneas um dos

exemplos de promessas não realizadas pela democracia moderna, já que advoga serem antitéticos o ideal de representação política e o estabelecimento crescente da representação de interesses.

Antes de passarmos à discussão sobre o voto e os sistemas eleitorais vamos nos deter um pouco mais na discussão dos mecanismos de representação e da importância que as agremiações e os partidos políticos, têm na definição da relação entre governados e governantes.

Os partidos políticos

Cada indivíduo tem suas aspirações, seus interesses e suas preferências e quando se coloca a necessidade de escolher “é natural a formação de grupos de opinião, cada um pretendendo prevalecer sobre os demais”. Citando Gettel, Dallari (2005: 161) prossegue: “Em Atenas, no século V a.C., quando se instaurou a democracia, a autoridade suprema do Estado era a assembleia dos cidadãos. Houve então a definição de partidos na assembleia, como consequência da luta entre interesses opostos e diferentes pontos de vista, especialmente entre os adeptos do governo democrático e os que pretendiam estabelecer um sistema oligárquico.” E continua citando outros eventos históricos em que o termo **partido** é empregado, para advertir entretanto que muitas vezes não é empregado na mesma acepção moderna, exceto devido a um certo parentesco conceitual, “profundo”, já que todas as agremiações citadas procuravam “conquistar o poder político e exercê-lo”. (p. 162). Dallari lembra que alguns autores “veem o nascedouro dos modernos partidos políticos na Inglaterra, desde a luta entre os direitos do Parlamento e as prerrogativas da coroa, no século XVII.” (p. 162)



Edmund Burke (*apud* Dallari: 163) definia, no final do século XVIII, o partido como “um corpo de homens que se unem para colocar seus esforços comuns a serviço do interesse nacional, sob a base de um princípio ao qual todos aderem”. A crítica a essa definição vem de que, em seu desenvolvimento histórico, os partidos não se caracterizam por ser nem entidades particulares, antes são agremiações públicas; nem um acordo sobre um princípio determinado, antes objetivam a totalidade da vida social. No início do século XIX, Benjamin Constant (*apud* Dallari: 163) conceitua o partido como “uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política”, o que parecerá muito restritivo a um outro autor, o qual vê nos partidos “um meio necessário para a consecução de objetivos muito mais amplos”.

Embora uma definição única seja dificultada pela extrema diversidade historicamente constituída dessas agremiações, entende-se que os partidos políticos têm uma relação histórica estreita com os mecanismos de representação política, constituindo-se em agremiações que formulam e expressam entendimentos sobre problemas de governo e estruturação do Estado, reúnem sob tais formulações adeptos e contribuem para a formação política da sociedade, construindo programas políticos e plataformas eleitorais com vista a atingir e influenciar a opinião pública e alcançar o poder político.

Os partidos podem ser melhor compreendidos a partir de possíveis critérios de classificação. Assim, há os partidos de “quadros” e os de “massas”. No primeiro tipo objetivase angariar prestígio e qualidade ao partido pela filiação de personalidades influentes e representativas na sociedade. No outro, importa a quantidade de filiados, facilitando-lhes o acesso e a participação

em questões políticas, ao poder. Os partidos podem ser ideológicos ou não, conforme estejam ou não fundamentados em ideias e princípios políticos e ideológicos. Quanto à abrangência de sua atuação podem ser nacionais, regionais ou locais. Conforme estejam ou não participando do governo podem ser classificados como partidos da situação ou da oposição.



Finalmente, e muito importante para se compreender a atuação e o funcionamento dos partidos políticos, deve-se levar em consideração o sistema partidário adotado em cada Estado. Em sistemas unipartidários, como os adotados na China e em Cuba, as divergências devem ser tratadas internamente aos partidos, respeitados os princípios fundamentais daquele Estado. Há situações, como nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, em que apesar da existência de uma multiplicidade de agremiações políticas, o sistema partidário induz e canaliza a participação nas eleições a uma fórmula bipartidária. Brasil e França são exemplos de sistemas pluripartidários. Os partidos atuam de forma a viabilizar seus programas políticos mediante opções periódicas de composição política para a participação nos momentos eleitorais, ou pela pactuação programática para a participação coligada em espaços de governo. Conforme o sistema partidário vigente, os conteúdos programáticos e as estratégias de chegada ao poder reorganizam a atuação, a abrangência e os objetivos internos dos partidos.

TÓPICO 2 O Sufrágio e os Sistemas Eleitorais

O voto fornece ao princípio da representatividade o mecanismo de seu funcionamento. Aceita a necessidade de representação como forma de participação no poder, caberá ao voto assegurar que o cidadão expresse seu consentimento ou não em relação a ideias e valores quanto à vida em sociedade, enfim, expresse sua opinião, bem como influencie as ações de governo. Nos mecanismos de democracia direta e semidireta o cidadão expressa sua opinião, concordando ou não com uma medida a ser tomada. Nos sistemas representativos, ao participar da escolha dos representantes, o cidadão espera que sua concordância/não concordância com medidas de governo e proposições sobre o funcionamento da sociedade seja levada pelos seus representantes escolhidos ao centro do debate. Mas além de fazer circular a opinião do eleitor, o voto do cidadão serve para que influencie sobre as decisões de governo e assim representa uma afirmação do poder dos governados, diante das formas de governo despóticas. Sobre isso, Azambuja (2008: 318-319) sugere que

há três meios usuais para o preenchimento dos cargos de governo: a eleição, a hereditariedade e a força. A hereditariedade, própria dos regimes monárquicos, é, no fundo, entregar ao acaso a escolha dos governantes. Em uma dinastia, tanto pode nascer um rei bom como um péssimo rei, e a história está cheia de exemplos. E há ainda a agravante de que os reis são vitalícios e que, se maus reis, o povo tem de suportá-los por muito tempo ou se revoltar. Os atos de força podem levar ao poder homens excepcionais e dignos, mas seria a expressão mesma da anarquia que uma sociedade estabelecesse como norma de escolha dos governantes a revolução e o golpe de Estado. Era um convite permanente aos aventureiros e conspiradores de toda espécie a que se apoderassem do governo, tornando o poder não um instrumento de ordem, mas de desordem permanente. Dos três processos a eleição, o sufrágio é o

mais aceitável, pois é o que apresenta menos inconvenientes; sem ser perfeito, é o mais conforme os interesses da sociedade, o mais dúctil e suscetível de aperfeiçoamentos. Além de que é o único realmente democrático. Pois, se as maiorias que elegem podem errar, e erram frequentemente, as minorias de qualquer natureza estão sujeitas também ao erro: ninguém é infalível.

A utilização do sufrágio como mecanismo de tomada de decisão, inclusive por meio da escolha de representantes que participarão diretamente na tomada de decisão, vai se consolidando juntamente com o avançar da percepção de que ao povo cabe o exercício do poder. Os sistemas eleitorais serão o conjunto de processos erigidos para assegurar tal exercício.

Sistemas eleitorais

As formas históricas de sistemas de escolhas de governantes e decisão entre propostas alternativas de governo e instituições estatais, longe de serem produtos perfeitos, como se mencionou há pouco, reúnem as influências das forças sociais que atuam em cada sociedade concreta. Por essa razão, encontram-se na literatura e na opinião geral da sociedade avaliações que as consideram desde “não perfeitas” até claramente opressivas e desmobilizadoras. É muito frequente que se encontrem argumentos, nas ocasiões eleitorais, que entendem a escolha entre dois candidatos ao governo como uma opção entre duas mercadorias que disputam a preferência do consumidor, soterrado este sob uma avalanche de peças publicitárias. Tais argumentos sugerem um controle desmobilizador sobre a sociedade, e não um controle da sociedade sobre o Estado e os governantes. Tal debate e essa desconfiança certamente concorrem para fortalecer as instituições, na medida em que sejam capazes de despertar a indignação com o grau de transparência das instituições estatais e seus mecanismos de tomada de decisão. Nesse ponto, os partidos políticos podem desempenhar um importante papel junto à população, favorecendo o debate esclarecedor, da mesma maneira que esclarecedor seria o grau de politização da sociedade ao desconfiar de interesses de mero acesso ao poder e suas benesses, travestidos em proposições de mudança social. Os sistemas eleitorais, enquanto mecanismos que permitiriam a ascensão ao poder e seu controle posterior dos interesses que expressem o bem comum, são, entretanto, a construção histórica, ou seja, socialmente possibilitada, de instrumentos concretos para a escolha entre alternativas, as quais podem emanar inclusive de grupos minoritários da sociedade. E ao se desenvolverem, os sistemas eleitorais podem ser reunidos em duas grandes espécies.

Nos sistemas eleitorais majoritários, o grupo que obtiver a maioria dos votos assumirá o governo, elegendo seus representantes. As ações de governo posteriores serão claramente identificadas com o partido vencedor das eleições, o que facilita a responsabilização. Entretanto, há duas dificuldades fundamentais associadas com esse sistema. Em estados pluripartidários, é muito comum que o partido mais votado não reúna muitos mais votos que cada um dos demais participantes individualmente, bastando, portanto, que tenha um voto a mais que o segundo mais votado. As dificuldades que enfrentará na aprovação de políticas governamentais são evidentes, além de não estar representando a maioria da sociedade. Por essa razão, em sistemas pluripartidários, é comum que se adotem medidas como a utilizada no Brasil e aqui denominada “segundo turno”: uma segunda rodada eleitoral, em que concorrem as duas propostas mais



votadas, mediante novas rodadas de negociação voltadas à obtenção de uma maioria qualificada como cinquenta por cento mais um dos votos. Outra dificuldade é o da representação das minorias. Exceto pela possibilidade de negociar sua participação no poder por ocasião do segundo turno ou pelas coligações que são realizadas no longo prazo para a composição de fatias do poder, esses grupos dificilmente venceriam eleições. Entretanto, como representam opiniões de segmentos da sociedade, devem ser construídas formas participativas para que expressem suas convicções e possam influenciar futuramente os eleitores com suas ideias.

Diante do difícil problema da representação das minorias, surgiram os sistemas eleitorais de representação proporcional. “Por esse sistema, todos os partidos têm direito a representação, estabelecendo-se uma proporção entre o número dos votos recebidos pelo partido e o número de cargos que ele obtém.” (Dallari, 2005: 193) As críticas ao sistema proporcional apontam que nem as minorias se fazem ouvir internamente a um governo majoritariamente composto por outras forças maiores ou outras tantas forças igualmente minoritárias, nem é clara a responsabilização partidária pelos fracassos e acertos de um governo assim multifacetado.

De um modo geral, reconhece-se que o sistema eleitoral majoritário atua favoravelmente ao objetivo de se estruturar bases firmes para a atuação governamental, enquanto o sistema proporcional é mais sensível à expressão das diversas correntes de pensamento e interesse que compõem as sociedades modernas e contemporâneas.

No Brasil adotam-se mecanismos de escolha majoritária para os cargos de presidente da República, governadores de estado, prefeitos e senadores. Nas eleições para presidente, governadores e prefeitos de municípios com mais de 200 mil eleitores em que o mais votado não atinge a maioria absoluta dos votos deve haver segundo turno. Os deputados federais, estaduais e vereadores são escolhidos pelo sistema proporcional.

Paralelamente aos esforços dos sistemas eleitorais em assegurar o funcionamento dos mecanismos de representação, bem como a própria representação dos diversos segmentos na composição dos cargos governamentais, foram-se construindo os chamados sistemas de governo.

TÓPICO 3 Sistemas de Governo e Democracia



Ao discutirmos as formas de governo – monárquicas e republicanas – tocamos na discussão da diferenciação entre o chefe de governo e o chefe de Estado. A transformação de algumas monarquias absolutistas em monarquias constitucionais, ao transferir a soberania ao povo manteve no monarca o papel de chefe de Estado e num representante eleito pelo povo a chefia do governo. Esta observação é muito importante porque nesses casos históricos em que se deu o surgimento do parlamentarismo atribui-se ao monarca um papel subsequente que foi rechaçado no surgimento do sistema de governo presidencialista, em que foi extinta a presença da Coroa Britânica no presidencialismo norte-americano, exercendo o presidente as duas chefias: de governo e de Estado.

Ex:

Na Inglaterra, exemplo de adoção do parlamentarismo – sistema de governo onde do Parlamento, do Congresso ou da casa de representação da sociedade é escolhido o chefe de governo –, manteve-se a forma de governo monárquica com separação dos papéis de chefia de Estado e de governo, e adotou-se um sistema de governo de tipo parlamentarista, acentuando a importância da representação da população. Nos Estados Unidos da América, originado da união de ex-colônias britânicas, o advento do sistema de governo presidencialista é acompanhado de uma forma de governo republicana que reúne no presidente o papel de chefe de governo e de Estado e que fundamenta a origem desse poder no povo.

A Itália, país republicano, adota sistema de governo parlamentarista, com distinção entre chefia de governo e chefia de Estado. O Brasil, país de regime monárquico até fins do século XIX, tornou-se uma república com sistema de governo presidencialista e junção das chefias de Estado e de governo na figura do presidente da República, que é eleito pelo voto direto. Este país teve em dois momentos de sua história sistema de governo parlamentarista, um deles quando já adotara a forma de governo republicana e cumpriu a função de diminuir a influência do poder do presidente.

Então, o parlamentarismo pode ser encontrado em formas de governo republicanas ou monárquicas. Em qualquer dos casos haverá uma separação entre as chefias de Estado e



Ou, com forte influência da participação popular pelo voto, como se sabe ser o sistema norte-americano.

de governo em que a primeira recairá sobre um representante majoritário do Parlamento. No presidencialismo, ainda que a casa de representação da sociedade possa deter forte influência sobre o governo, o presidente, **eleito diretamente pela população**, é quem reunirá as funções de chefia de Estado e de governo.

Em prol do parlamentarismo se advoga maior flexibilidade na alternância no poder já que o Parlamento, expressando os diversos grupos que compõem a sociedade, poderá fornecer novos detentores do poder assim que o governo der claras demonstrações de não atender aos anseios da população, ou seja, não contar mais com a confiança do Parlamento. Favorece também a flexibilidade na composição do poder a não existência de um mandato com prazo predeterminado para o chefe de governo. No presidencialismo há um prazo preestabelecido para o mandato e o presidente estará obrigado a deixar o poder antes do

fim do mandato mediante processo de *impeachment*, previsto constitucionalmente, devido a denúncia de ato criminoso.

Uma maneira complementar de se entender parlamentarismo e presidencialismo como sistemas de governo é abordá-los, primeiro, como formas de regime representativo, e segundo, em função de como o Poder Executivo é exercido. Assim, o governo presidencial é autônomo em relação à casa Legislativa; no governo parlamentar o Executivo depende da confiança da casa Legislativa.



Democracia



Os diversos instrumentos descritos expressam a engenhosidade social em munir-se de mecanismos coletivos e institucionais que objetivam assegurar o bem comum. As críticas às formas concretas que tais instrumentos assumiram e aos resultados por eles alcançados em cada sociedade são infundáveis. Expressam, no mínimo, uma grande insatisfação para com as condições de vida, o grau de liberdade e o sentimento de igualdade que eles tornaram possível. Importante salientar que tal insatisfação, ela própria, se faz sentir por intermédio dos veículos institucionais acusados de manter o *status quo* ou diminuir a velocidade de sua transformação. Precisamos nos perguntar se o grau de inclusão proporcionado por tais instrumentos é capaz de produzir as transformações que sempre serão necessárias ou, simplesmente, canalizam os anseios para dar-lhes voz e tornar inúteis os esforços de melhoria.

Igualmente importante é visualizar os instrumentos tratados como construções históricas, portanto, marcadas pelas forças sociais atuantes em cada formação social concreta. Então, nos perguntamos se essas institucionalidades servem para o desenvolvimento das tais forças sociais e aprimoram as relações entre elas de modo que as demandas se tornem crescentemente qualificadas e a insatisfação signifique um descontentamento que irá produzindo, entretanto, uma aproximação permanente dos ideais concomitantes de regulação e emancipação sociais (SANTOS, 1999).

Outro aspecto desses mecanismos apresentados – formas de governo, formas de Estado, funções de Estado, mecanismos de representação, sistemas eleitorais e sistemas de governo – é que configuram constructos teóricos com os quais os cientistas políticos procuram reunir num corpo explicativo a irreduzível diversidade das relações políticas concretas. E o que procuram evidenciar é que o objetivo dessa engenhosidade reside em tornar concreto o valor fundamental de que a sociedade, com seus mecanismos políticos, se destina à realização plena de cada um dos indivíduos que a integram.

A democracia é o sistema político que reúne tal anseio. Nascida em sua versão moderna de três grandes acontecimentos político-sociais – as Revoluções Inglesas do século XVII, a Independência Americana e a Revolução Francesa – vem disseminando os ideais de limitação do poder do Estado, de controle dos governos, ampliação dos direitos e soberania do povo.

Seja como um ideal de respeito e tolerância à diversidade cultural, social e política (TOURAINÉ, 1996), seja como o respeito aos procedimentos que articulam a convivência de interesses divergentes (BOBBIO, 1986), se entendermos a democracia como o valor a ser alcançado no qual a sociedade se aprimora, inclui a todos no acesso aos direitos conquistados e faz dos direitos um mecanismo de controle dos governos, se a entendermos assim, chegamos a que os mecanismos até aqui estudados seriam formas históricas de busca social desse ideal.

No entanto, Hobsbawm (2007) impõe severas restrições à percepção universalista, talvez etnocêntrica, da democracia ou de um Estado dominante – “a república democrática, constitucional, representativa e moderna”. (p. 98) São três observações críticas apresentadas por ele. Primeira: “A democracia liberal, como qualquer outra forma de regime político, requer uma entidade política no interior da qual possa ser exercida, normalmente o tipo de Estado conhecido como



‘Estado Nacional’. Não é aplicável a campos em que tal entidade não exista ou não pareça em processo de vir a existir, o que se observa principalmente nos assuntos globais, por mais urgentes que sejam nossas preocupações nesse sentido. (p. 99) Segunda: há dúvidas de que “o governo liberal-democrático é sempre superior, ou pelo menos preferível ao governo não democrático. Isto é, sem dúvida, verdadeiro, fazendo-se tábula rasa de todos os demais fatores ...” Ou seja, como argumenta em seguida Hobsbawn: “o bem-estar dos países não depende da presença ou da ausência de um tipo de arranjo institucional, por mais recomendável que este seja, do ponto de vista moral.” (p. 100) E, por fim: “A terceira observação foi expressa na frase clássica de Winston Churchill: ‘A democracia é o pior de todos os governos, com a exceção de todos os demais’”. Embora a frase seja normalmente considerada como um argumento a favor da democracia representativa liberal, ela é, na verdade, a expressão de um profundo ceticismo.” (p. 100-101)



A lucidez do cidadão parece essencial para a construção cotidiana que fazem os indivíduos da sociedade em que vivem. Essa lucidez deverá estar ancorada numa oscilação entre a percepção dos avanços sociais obtidos e do que há ainda por fazer.

Referências bibliográficas

- AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*. 2ª ed. São Paulo: Globo, 2008.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- DALLARI, D. A. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- HOBSBAWN, E. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- RIBEIRO, R. J. *A democracia*. São Paulo: Publifolha, 2002.
- SANTOS, B. S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: Heller A et al. (Org.). *A crise dos paradigmas em Ciências Sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. p. 33-75.
- TOURAINE, A. *O que é a democracia?* 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1996.