



Septiembre 2014

## **DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: UMA REFLEXÃO JUSFILOSÓFICA À LUZ DO SISTEMA PROPORCIONAL BRASILEIRO**

**Draiton Gonzaga de Souza\***

**João Santos da Costa\*\***

[draiton@pucrs.br](mailto:draiton@pucrs.br)

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

### **RESUMEN**

Este ensayo pretende hacer una breve reflexión sobre la relación entre la representación política y el poder, desde el sistema electoral proporcional brasileño. Plantea la hipótesis de que, en Brasil, el candidato elegido por el sistema proporcional lo es a expensas de parámetros claros de representatividad. La representación política entonces se presenta como un aspecto del poder personal de ciertos actores políticos, en lugar de la aparente intención de la justicia en el reparto proporcional de las fuerzas políticas.

Palabras Clave: Representación Política. Poder. Sistema Proporcional.

### **RESUMO**

Pretende-se, no presente trabalho, refletir sobre a relação existente entre representação política e poder, a partir do sistema eleitoral proporcional brasileiro. Levanta-se a hipótese de que, no Brasil, o candidato eleito pelo sistema proporcional o é em detrimento de parâmetros claros de representatividade. A representação política apresenta-se, então, como uma vertente do poder pessoal de determinados atores políticos, em prejuízo à aparente intenção de justiça na divisão proporcional das forças políticas.

Palavras-chave: Representação Política, Poder, Sistema Proporcional, Democracia, Política

### **ABSTRACT**

This essay aims to run a brief reflection on the relationship between political representation and power, from the point of view of the Brazilian proportional electoral system. It's proposed that, in Brazil, the elected candidate through the proportional system reaches such a goal overseeing clear parameters of representativeness. The political representation is shown, thus, as a variety of the personal power of certain

political actors, despite the apparent intention of making justice through the proportional division of political strength.

Key words: Political Representation, Power, Proportional System, Democracy, Politics

## INTRODUÇÃO

Os sistemas eleitorais, enquanto conjunto de regras estabelecidas por lei que permitem a escolha de candidatos a cargos eletivos, traduzem uma intrínseca relação entre a representação política e o poder. Os temas, que detêm amplo espaço de discussão na filosofia, na ciência política, na antropologia e na sociologia, não recebem o mesmo alento no Direito. Por isso, pretende-se, aqui, tecer uma reflexão acerca da relação entre representação política e poder a partir da concepção do sistema proporcional adotado no direito brasileiro.

Com base na revisão da literatura específica sobre a influência do sistema proporcional brasileiro na determinação de estratégia eleitoral partidária, especialmente no que diz respeito aos seus efeitos psicológicos, constata-se que isso produz como efeito o distanciamento entre o eleitor e o candidato eleito, afetando, consequentemente, o próprio conceito de representatividade nesse modelo de sistema.

O trabalho divide-se em quatro partes: na primeira, são apresentadas considerações históricas sobre a democracia; na segunda, ter-se-á uma abordagem mais descritiva do sistema proporcional, tomado a partir da sua própria disciplina jurídica; na terceira, é desenvolvida uma breve análise acerca das bases jurídico-filosóficas do poder e, na quarta, propõe-se uma reflexão acerca da possível inter-relação entre representatividade política e poder a partir da compreensão do sistema proporcional brasileiro.

### 1. Democracia: uma breve abordagem evolutiva

A ideia de um regime democrático encontra-se associada, enquanto forma de governo, à titularidade do poder político de um Estado. Em outras palavras, trata-se de saber quem efetivamente governa. O problema do conceito de Estado Democrático está, portanto, vinculado à própria noção de Estado e governo. A questão que se coloca nesta abordagem pretende ir um pouco mais além. Aqui se objetiva discutir, também, a inter-relação entre democracia e proporcionalidade, conceito que se insere na discussão dos sistemas eleitorais, notadamente no sistema de representação proporcional, o que é feito como um aspecto introdutório do estudo proposto.

Afirma Dallari<sup>1</sup> sobre essa problemática: “A base do conceito de Estado Democrático é, sem dúvida, a noção de governo do povo, revelada pela própria etimologia do termo democracia, devendo-se estudar, portanto, como se chegou à supremacia da preferência pelo governo popular e quais as instituições do Estado geradas pela afirmação desse governo. Depois disso, numa complementação necessária, deverá ser feito o estudo do Estado que se organizou para ser democrático, surgindo aqui a noção de Estado Constitucional, com todas as teorias que vêm informando as Constituições quanto às formas de Estado e de governo”.

Em Bobbio<sup>2</sup>, tem-se a asserção de que as questões atinentes às tipologias das formas de governo foram levantadas ainda por Heródoto, em narrativa que remonta ao século V a. C., onde se encontram as três formas clássicas – o governo de muitos, de poucos e de um só, ou seja, a Democracia, a Aristocracia e a Monarquia. O estudo da democracia, portanto, não é apenas objeto de ocupação do pensamento contemporâneo; com efeito, transpassa a Idade Antiga, na qual se encontram grandes pensadores clássicos, como Platão (428-347 a. C.), em suas três obras – *A República*, *O Político* e *As Leis* –,

Aristóteles (384-322 a. C.), cuja obra referenciada no tema é a *Política*, e ainda Políbio (pensador do séc. II a. C.), que deu especial atenção ao tema em sua obra *História*. Na Idade Moderna, vale destacar Maquiavel (1469-1527), com sua obra *O Príncipe*, Jean Bodin (1530-1596), que publicou, em 1576, *De la République*, considerada por Noberto Bobbio<sup>3</sup> a “obra política mais importante do período de formação dos grandes Estados territoriais”. Não se poderia deixar de mencionar Thomas Hobbes (1588-1679) e seu *Leviatã*, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) e seu *Contrato Social*, além de outros especialmente relevantes, como Montesquieu (1689-1755), cuja obra *O Espírito das Leis* é considerada por Bobbio<sup>4</sup> como uma “teoria geral da sociedade”.

No entanto, quando se questiona acerca da relação de semelhança entre o conceito de democracia do estado moderno e contemporâneo com aquele elaborado na Idade Antiga, a resposta tem que ser dada à luz de um posicionamento filosófico-político que remonta a Platão. Em passagem do Livro VIII de sua *A República*, expõe as quatro formas de constituição, termo utilizado para designar as formas de governo, sendo que a “democracia” era apresentada como um dos males ou enfermidades do Estado. Bobbio<sup>5</sup>, ao se debruçar sobre a obra de Platão, ressalta que o filósofo grego examinou quatro constituições corrompidas, as quais, em regresso definido, ou melhor, em ordem decrescente estariam: timocracia, oligarquia, democracia e tirania. A timocracia, cuja origem estaria na aristocracia, também como reconhecida por Platão, ao lado da monarquia, como forma ideal de governo, relacionava-se ao governo de Esparta, então admirado por Platão, sendo qualificada como o governo da ambição e do gosto por honrarias. A oligarquia seria o desprezo do pobre e apego à riqueza, é o governo dos ricos e avaros. A “democracia” seria o governo do homem livre, liberdade como licença, onde, por isso mesmo, não haveria mais respeito ou temor entre governantes e governados, pais e filhos, professores e alunos, velhos e jovens, em tudo favorecendo a subversão em tirania. A tirania, a pior das formas, é governo do exílio, das falsas acusações, da morte e de favorecimentos pessoais.

Em Aristóteles, conforme assinala Bobbio, a “democracia” contrapõe-se à oligarquia, que seria o “governo mau de poucos”. Apesar de se reconhecer certa confusão na tipologia aristotélica, é reconhecida a contraposição entre oligarquia e democracia, a primeira como o governo do domínio dos ricos, a segunda o governo do domínio dos pobres. Bobbio acrescenta a lição de que o governo mais propício para assegurar a paz social, segundo Aristóteles, seria a fusão da oligarquia e democracia, criando um sistema intermediário. Veja-se o que diz o jurista e filósofo italiano<sup>6</sup>: “O princípio que inspira esse regime de ‘fusão’ é o da ‘mediação’ – ideal de toda ética aristotélica, fundamentado, como se sabe, no valor eminentemente positivo do que está no meio, situado entre os dois extremos”.

Outra obra clássica acerca das formas de governo, a *História* de Políbio, contém, consoante expõe Bobbio<sup>7</sup>, também, uma vetusta teoria acerca do tema e é o *locus* em que se encontra o emprego do termo “democracia” em sentido positivo, ao contrário do que ocorreu em Platão e Aristóteles. A forma corrompida da democracia, em Políbio, é a “oclocracia”. Diz Bobbio<sup>8</sup>: “Tendo usado o termo ‘democracia’ para identificar a forma boa de governo popular, Políbio introduz uma nova palavra (destinada a não ter uso muito difundido, permanecendo apenas na linguagem culta), para designar o governo popular na sua forma corrompida: ‘oclocracia’, de *oclos*, que significa multidão, massa, plebe, e corresponde bem ao nosso ‘governo de massa’ ou ‘das massas’, quando o termo ‘massa’ (que é bivalente) é empregado com o significado pejorativo que lhe é dado pelos escritores reacionários (em expressões como ‘a rebelião das massas’, ‘sociedade de massa’, etc)”.

Registre-se, em tempo, a asserção de Bonavides<sup>9</sup>, para quem, a “democracia decaída se transfaz em demagogia, governo das multidões rudes, ignaras e despóticas”. Percebe-se, pelo excerto, que o termo “oclocracia” foi substituído por “demagogia”, não se alterando na essência o que foi dito por Bobbio. Encerrando o período pré-cristão, tem-se, na obra de Políbio, a presença do denominado governo misto. Manin<sup>10</sup> declara Políbio como uma de suas principais fontes de pesquisa da constituição romana, tendo influenciado Cícero e mesmo Maquiavel. Bobbio<sup>11</sup> acentua que “Políbio passou para a história do pensamento político como o defensor da existência do governo misto”. Por esse pensamento, as formas de governo simples são más porque são simples, fazendo surgir a necessidade de combinarem-se com as formas corrompidas, o que trará essencialmente estabilidade. Nessa combinação, explica Bobbio<sup>12</sup>, a “composição das três formas de governo consiste no fato de que o rei está sujeito ao controle do povo, que participa adequadamente do governo; este, por sua vez, é controlado pelo senado”. Deve-se registrar que, para Bonavides<sup>13</sup>, a forma mista de governo foi produto do pensamento de Cícero, expondo, ainda que tal tipologia se caracteriza por haver uma mera limitação ou redução dos poderes da monarquia, aristocracia e democracia, sendo o principal exemplo na contemporaneidade a Inglaterra.

Modernamente, o tema das formas de governo, às vezes confundida como forma de Estado, tem sido objeto de aprofundados estudos. Tem-se, inicialmente, destaque à obra de Maquiavel, cuja classificação é dualista, isto é, reconhece duas formas de governo: de uma parte, a Monarquia, o poder singular; da outra, a República, o poder plural, esta abrangendo a aristocracia e a democracia. Essa concepção é deduzida da frase inicial do Cap. I de *O Príncipe*, no qual Maquiavel<sup>14</sup> expõe que “Todos os Estados que existem ou já existiram são e foram sempre repúblicas ou principados”. Outra classificação bastante comentada é a de Montesquieu, para quem são formas de governo a república, a monarquia e o despotismo. É na primeira que se encontram a aristocracia e a democracia. Explica Bonavides<sup>15</sup>, referindo-se à análise do pensamento de Montesquieu, que, para este, a natureza de todo governo democrático situa-se em colocar a soberania nas mãos do povo, ao passo que seu princípio é a virtude, traduzida no amor à pátria, na igualdade e na compreensão dos deveres cívicos. Esse novo conceito, o de soberania, é que dá os novos rumos da democracia moderna e contemporânea. O teórico da soberania, para Bobbio<sup>16</sup>, é Bodin, para quem seu conceito não seria mais do que o “poder supremo”. Considerado um absolutista, segundo a descrição de Bobbio, Bodin, que faz a distinção entre Estado e governo, defende a soberania como poder absoluto e perpétuo, embora não ilimitado, e que, no Estado Democrático, como também no governo democrático, a soberania incumbe a todo o povo, ou à maioria, sendo que os cargos são distribuídos sem privilégios entre os cidadãos mediante sorteio. Sabe-se, no entanto, que a eleição triunfou em relação ao sorteio, conforme expôs Manin<sup>17</sup>, já nos novos governos representativos, a exemplo dos Estados Unidos, desde a Revolução, na França, a partir de 1792, sendo o modelo atual de escolha dos representantes do povo, que se coaduna com o pensamento de Rousseau, para quem a soberania reside unicamente no povo, por isso devendo ser denominada soberania popular. Confirmando esta assertiva, eis o seguinte excerto da obra de Manin<sup>18</sup>: “The new representative governments might call themselves republics (as the United States did from the beginning of the revolution, or as France did from 1792); they were nevertheless breaking with the republic tradition in finding no place for lot”. Em Dallari<sup>19</sup>, encontra-se a asserção de que o nascimento do Estado Democrático moderno encontra-se nas lutas contra o absolutismo, notadamente pela afirmação dos direitos naturais da pessoa humana, tendo destaque a influência de jusnaturalistas, como Locke e Rousseau. Os fatos históricos que marcam a formatação do Estado

Democrático moderno são, pois, na visão de Dallari<sup>20</sup>: o *Bill of Rights*, de 1689; a Revolução Americana, cujos princípios encontram-se tecidos na *Declaração de Independência* das treze colônias, de 1776, e a Revolução Francesa, que teve o mérito, conforme Dallari<sup>21</sup>, de universalizar seus princípios, expressos na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, sob a influência direta de Rousseau<sup>22</sup>, que propunha, por meio de seu contrato social, “uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e por meio da qual cada um, ao unir a todos, somente obedeça a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes”.

A assertiva diz mais do que se pode deduzir de sua literalidade. Situa-se em sua base a defesa da soberania, inalienável e indivisível e por meio da qual se executam as leis. Bonavides<sup>23</sup> esclarece que, mesmo depois de aparecer a nova classificação de formas de governo na moderna linguagem de publicistas, a predominante ainda era a de Rousseau. *Nolens volens*, a democracia contemporânea, e nisso se inclui a brasileira, sofreu relevante influência de Rousseau, embora – ressalte-se – para este filósofo e teórico político jamais pôde existir democracia verdadeira e jamais existirá. A tese de Rousseau somente não se sustenta quando se pensa em democracia representativa, por ele também bastante criticada, modelo que acabou por se consolidar na contemporaneidade por meio dos textos constitucionais. E nisso se insere o Brasil.

De fato, trazendo a discussão para o caso brasileiro, deve-se considerar, no estado atual, a relevância do princípio democrático como fonte de realização de um governo predominantemente representativo, embora conste do texto constitucional vigente a garantia de participação direta do povo. A Constituição Federal de 1988, nesse contexto, constitui-se num marco relevante de consolidação da democracia no Brasil. O princípio representativo encontra-se já em seu art. 1º, parágrafo único, ao estabelecer que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A isso se soma a previsão de capítulo próprio atinente aos direitos políticos, no qual se encontra a previsão do direito de sufrágio universal, expressão da soberania popular, que é exercida por meio do voto direto, secreto e de igual valor para todos. Aqui se tem, também, a realização do princípio democrático, fundamento do Estado Democrático de Direito, este último considerado uma organização política na qual o poder emana do povo, sendo exercido por representante eleitos em eleições periódicas, em igualdade de condições e por meio do sufrágio universal, segundo assinala Inocêncio Mártires Coelho<sup>24</sup>.

No entanto, toda essa discussão não faria sentido se não fosse abordado critério ou regra de decisão dos eleitos no modelo democrático brasileiro. E é exatamente nisso que sobreleva a discussão dos sistemas eleitorais, os quais pretendem senão estabelecer, ao menos garantir a legitimidade da representação política. Sobre o tema, asseverou Mendes<sup>25</sup> que a “igualdade eleitoral quanto ao resultado voto depende em maior ou menor grau do sistema eleitoral adotado”. Acrescenta Mendes<sup>26</sup> ainda que em “um sistema majoritário, o valor do resultado é inevitavelmente desigual, pois o candidato menos votado não logra qualquer resultado”. Essa discussão exige uma abordagem mais detalhada, mas, não sendo o objeto de análise neste trabalho, a investigação concentrar-se-á mais especificamente no sistema proporcional.

## **2. O sistema eleitoral proporcional brasileiro**

A Constituição Federal de 1988, marco da redemocratização da ordem jurídica, política e econômica do Brasil, não inovou no que diz respeito ao método de escolha dos membros do Poder Legislativo nas três esferas de governo, isto é, na Câmara dos

Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais. Em seu art. 45, estabelece que “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”. No que diz respeito aos Estados e Municípios, encontra-se a matéria disciplinada nos arts. 27, § 3º, 29, IV e 32, § 3º da Constituição Federal.

A opção por esse método de escolha, no entanto, foi introduzida na ordem jurídica brasileira pelo primeiro Código Eleitoral (Decreto nº. 21.076, de 24.02.1932), sendo mantido nos subsequentes, cuja disciplina é encontrada nos seguintes diplomas legais: Lei nº 48, de 04.05.1935; Decreto-Lei nº 7.586, de 28.05.1945; Lei nº 1.164, de 24.07.1950; e Lei nº 4.737 de 15.07.1965, sendo este o Código Eleitoral que ainda se encontra em vigor. No atual Código Eleitoral (Lei 4.737/65), o regramento do sistema proporcional é encontrado nos arts. 105 a 113.

Conforme observa José Jairo Gomes<sup>27</sup>, o sistema proporcional brasileiro foi pensado com a finalidade de estabelecer um melhor grau de correlação entre as preferências manifestadas nas urnas pelo eleitorado e a distribuição de poder entre as diversas agremiações políticas. Historicamente, a representação proporcional encontra-se, de fato, relacionada à garantia da representação das minorias. Jairo Nicolau<sup>28</sup> observa que, inicialmente, se utilizaram versões alternativas de sistemas majoritários, mas que, posteriormente, entre os anos de 1850 e 1890, sobrevieram diversos projetos para a implantação da representação proporcional, entre os quais: Tomas Hare (Inglaterra), Carl Andrae (Dinamarca), Victor D’Hondt (Bélgica), Eduard Hagenbach-Bischoff (Suíça) e André Saint-Laguë (França). Em Klein<sup>29</sup>, encontra-se a asserção de que “a função primordial de um sistema eleitoral é espelhar a diversidade da população no Parlamento”.

O debate acerca do sistema proporcional, conforme anota Jairo Nicolau<sup>30</sup>, centrou-se em duas propostas. A primeira é baseada no voto único transferível, cuja invenção é atribuída a Thomas Hare (Inglaterra) e a Carl Andrae (Dinamarca), de forma independente. Essa proposta, que encontrou apoio em John Stuart Mill, um crítico do sistema majoritário, privilegiava o voto individual, baseado em atributos como talento e caráter, em detrimento das agremiações ou comunidades de partidos políticos. A segunda proposta, baseada no modelo de lista e na votação obtida por partido, teve como principal expoente Victor D’Hondt, considerado um ativo militante da representação proporcional, que publicou, em 1882, a obra *Sistema racional e prático de representação proporcional*. Observa, ainda, Jairo Nicolau<sup>31</sup> que o sistema D’Hondt foi adotado, primeiramente, pela Bélgica (1899), seguida pela Finlândia (1906), Suécia (1907), Holanda (1917), Suíça (1919), Itália (1919) Noruega (1919), Alemanha (1919), Dinamarca (1920) e Áustria (1920). Conforme exposto, no Brasil, esse sistema foi implantado em 1932, pelo primeiro Código Eleitoral.

Nesse contexto, é importante ressaltar uma peculiaridade marcante no sistema proporcional de lista, a saber: a imprescindibilidade do partido político. Segundo anota Aieta<sup>32</sup>, o “constitucionalismo contemporâneo passou a analisar os partidos como instrumentos de concretização do direito fundamental de participação política”. Na verdade, o objetivo principal desse método de seleção de candidatos é o de garantir, conforme enfatiza Jairo Nicolau<sup>33</sup>, “uma equidade na relação entre votação e representação dos partidos”. Em Desiree Salgado<sup>34</sup>, tem-se que o princípio eleitoral proporcional propõe a busca da participação de todas as correntes de opinião na formação da vontade política do Estado em âmbito parlamentar, priorizando a igualdade eleitoral: “Sem dúvida, a adoção do princípio proporcional evidencia uma concepção de democracia pluralista e inclusiva”<sup>35</sup>. Esses dois aspectos detêm uma peculiar relevância

no contexto brasileiro, notadamente porque a Constituição Federal elegeu a cidadania e o pluralismo político como elementos do Estado Democrático de Direito.

Nesse passo, o que se denota é uma preocupação de se associar o sistema proporcional com a efetivação de princípios democráticos, principalmente no que diz respeito à participação política. De outro modo, o sistema proporcional deve permitir o acesso ao poder político de forma mais ampla ou abrangente, marcado pela representatividade às mais diversas correntes de pensamento de uma determinada base territorial. Há, nessa linha de intelecção, uma acentuada inclinação à defesa do sistema proporcional como mecanismo de equilíbrio de forças, ao se estabelecer certa proporcionalidade na divisão do poder. Mais profundamente pode-se mesmo dizer que o sistema proporcional visa a estabelecer uma concepção de justiça na atividade política.

A justiça do sistema proporcional deve ser buscada na própria concepção de representatividade legítima, que, por sua vez, atrai a ideia de soberania popular. Não pode o sistema proporcional se desvirtuar do princípio de que o poder político, no regime democrático, é essencialmente popular. Assim, se existe um poder, ou uma concepção de poder na ocupação de cargos eletivos disciplinados por regra de proporcionalidade, tal haverá que corresponder, em sua essência, aos interesses prevalentes do povo. Em Friedrich Müller<sup>36</sup>, os Estados democráticos denominam-se governos do “povo” e justificam-se afirmando que, em uma última análise, o povo estaria governando. Afirma o renomado jurista alemão: “Todas as razões do exercício democrático do poder e da violência, todas as razões da crítica da democracia dependem deste ponto de partida”. No contexto brasileiro atual, a ideia de povo como centro do poder é, sem dúvida, um dos aspectos mais relevantes da democracia. Tal asserção dá-se em razão da própria redação da Constituição Federal que, em seu art. 1º, parágrafo único, estabelece que todo poder emana do povo, sendo este, pois, o seu titular, que o delega, por meio do exercício do sufrágio, a representantes eleitos de forma direta ou indireta.

O princípio da soberania popular, consoante expõe a Constituição Federal, deve ser sopesado em relação à concepção de exercício do poder político que, por sua vez, se encontra imbricada ao elemento da representatividade. No contexto brasileiro, a democracia representativa foi a escolha do legislador constituinte, embora existam os institutos da iniciativa popular, do plebiscito e do referendo, aos quais se atribui o *status* de institutos da democracia direta.

### **3. As bases jurídico-filosóficas e sociológicas do poder político**

Segundo Birch<sup>37</sup>, na sua acurada análise acerca da representação política, “A political representative is a person who, by custom or law, has the status or role of a representative within a political system”. Por certo que esse enunciado sugere uma discussão acerca de outros elementos, tais como “sistema político”, locução ampla em sentido e cuja dificuldade de compreensão é reconhecida pelos estudiosos do assunto. De qualquer modo, Birch<sup>38</sup> sintetiza sua compreensão ao dizer que “A political system can be defined as a set of political activities which are functionally related to one another and have some continuity in time”. Inevitável, pois, associar a acepção de representatividade e poder político.

Propondo um acordo semântico da locução “representação política”, em Hanna Pitkin<sup>39</sup>, ao se debruçar em relevante análise do termo, a partir de uma visão hobbesiana, consta o esclarecimento de que a “representação pode ser ‘limitada’, sendo autorizadas apenas algumas ações específicas sobre restrições específicas, ou pode ser ‘ilimitada’. O último tipo dá lugar à soberania”. Trata-se, como se depreende, de uma visão formalista

hobbesiana de representação. Com efeito, em Thomas Hobbes<sup>40</sup>, encontra-se dito que, tanto em uma monarquia quanto em uma assembleia, o soberano exerce o poder com o fim de prover a segurança do povo, cuja limitação não está em ninguém senão em Deus, a quem teria que prestar contas. Porém, segundo Hanna Pitkin<sup>41</sup>, com o advento do Estado Democrático, principalmente a partir dos séculos XVIII e XIX, contendo o sufrágio, os partidos políticos, a noção de proporcionalidade e de divisão de funções executivas e legislativas, surge um acirrado debate em torno das duas dicotomias específicas: mandato *versus* independência e representação *versus* democracia. Na primeira dicotomia, a questão gira em torno da liberdade de decisão do membro eleito, isto é, se deve ser pautada em convicções próprias ou se estará necessariamente vinculada ao seu eleitorado. Na segunda, a discussão certamente ganha contornos de maior complexidade, pois uma posição sobre ela refletirá diretamente sobre a primeira, embora não necessariamente a defina ou a encerre. Então, a acepção que se tomará de representação política, neste trabalho, diz respeito à segunda dicotomia, dimensão da expressão no Estado Democrático de Direito, mais especificamente à luz do Constituição Federal de 1988, que tem no povo o detentor do poder político, mas que elege seus representantes, pelo sufrágio universal, no exercício do voto direto, secreto, universal e de valor igual para todos.

Do outro lado, há a discussão acerca do poder. Em Hobbes<sup>42</sup>, tem-se que “Universalmente considerado, o poder de um homem consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro. Pode ser original ou instrumental”. Na primeira acepção, a visão hobbesiana volta-se para o indivíduo como pessoa, ente dotado de faculdades, como força, beleza, eloquência e prudência; na segunda, compreende-se o que se adquire a partir do primeiro, como a riqueza, a reputação, os amigos e a boa sorte, a qual, conforme explica, está associada aos segredos desígnios de Deus. Ainda em Hobbes, constata-se a opinião de que o maior poder dentre os poderes humanos é aquele exercido por vários homens, os quais se unem pelo consentimento numa só pessoa, natural ou civil. O maior poder, a seu ver, é aquele que deve ser reconhecido ao Estado. Somente o Estado deteria o poder necessário para conferir segurança e paz. No *Leviatã*, afirma Hobbes<sup>43</sup>: “Todos devem submeter sua vontade à vontade do representante e suas decisões à sua decisão”. Evidentemente, a concepção hobbesiana, orientada pelo absolutismo, não poderia se ajustar à concepção de poder no sistema político brasileiro, notadamente porque é da essência do regime democrático que existam limites ao poder soberano.

Diferentemente da visão hobbesiana, Rousseau<sup>44</sup> entende que o poder do Estado decorre da expressão da vontade geral, que será sempre voltada à satisfação do bem comum. Assevera: “Quem acredita ser senhor de outros não deixa de ser mais escravo que eles”. Kant<sup>45</sup>, por sua vez, defende que o “poder legislativo pode pertencer somente à vontade do povo, pois uma vez que todo o direito dele deve proceder, a ninguém é capaz de causar injustiça mediante sua lei”. Essas acepções bem se aproximam da visão de poder no espaço democrático estabelecido no sistema político brasileiro.

#### **4. A conexão entre representatividade política e poder no sistema proporcional brasileiro**

O poder político tem merecido diversos estudos, especialmente em áreas do conhecimento como a filosofia, a sociologia e a ciência política. No direito, não se fala tanto sobre o tema, embora sua concepção esteja imbricada na discussão do sistema político, cuja disciplina tem assento na Constituição Federal. No entanto, considerada a dimensão complexa do tema, não se pode mais afastar a análise do poder político sem se

voltar para as regras norteadoras dos sistemas eleitorais. Whitaker da Cunha<sup>46</sup>, em referência a Bertrand Russell, expõe o poder como “a manifestação mais importante da vida social”. Na política, essa expressão assume uma especial conotação, pois é da essência do exercício do mandato eletivo que o candidato eleito detenha e exerça poderes.

Questão relevante, no entanto, diz respeito à correlação entre representatividade política e poder no sistema proporcional brasileiro, o que remete, em última análise, à abordagem dos compromissos dos membros eleitos com seu eleitorado. Sem dúvida, há uma representatividade intrínseca no sistema proporcional e tal decorre do simples fato de que, sem o sufrágio manifestado pelo voto popular, não deve ou, pelo menos, não deveria um candidato jamais ascender ao poder político. Trata-se de consequência lógica do princípio da soberania popular, máxime no regime democrático representativo. A soberania popular, nesse contexto, surge como um valor tutelado pela ordem jurídica, o qual, em última instância, conferirá ao sistema político o seu caráter de legitimidade. Mais uma vez revolve o fundamento de justiça no exercício do poder político.

No que diz respeito ao sistema proporcional, Whitaker da Cunha<sup>47</sup> entende que, em sentido estrito, é com a função legislativa que o poder representativo mais se identifica. Brito<sup>48</sup> opina que a democracia representativa, instaurada a partir das revoluções burguesas, conferiu aos Parlamentos o exercício do poder legislativo sob a legitimidade da soberania popular. No caso do Brasil, o legislador constituinte estabeleceu não mais do que a regra de que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes. Quanto à disciplina normativa, expõe o art. 45 da Constituição Federal que “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”. Simetricamente, diz-se que os deputados estaduais e vereadores também são representantes do povo, apenas limitados quanto à base territorial.

Nesse passo, já é possível dizer que os vereadores, deputados estaduais e deputados federais exercem o poder político que lhes é conferido pelo sufrágio popular, ou seja, que tais pessoas detêm poder político a partir de uma necessária representatividade política. O problema está em que nível ou limite se dá tal representatividade. Voltando-se para a disciplina do sistema proporcional brasileiro, críticas não faltam, notadamente em razão do descrédito da população nos partidos políticos, questão que ultrapassa os limites deste estudo. Com efeito, a complexidade do sistema proporcional brasileiro, peculiar modelo de eleição, apresenta graves distorções, as quais, no fundo, acabam tornando-se estratégias para a ascensão de atores políticos sem representatividade. Mendes<sup>49</sup> relata o seguinte caso: “Nas eleições de 2002 apresentou-se situação que gerou enorme polêmica. O Deputado Enéas Carneiro obteve 1.573.642 votos. Cinco outros candidatos da legenda obtiveram votação pouco expressiva (18.000 votos; 673 votos; 484 votos; 382 votos; 275 votos). Como o quociente eleitoral foi de 280.000 votos, o partido logrou preencher seis vagas, quatro delas por candidatos com menos de 1.000 votos”.

O caso citado não é isolado. Mencione-se, adicionalmente, o conhecido artista Tiririca, que conquistou expressiva votação, conforme noticiado no jornal *A Folha de São Paulo*<sup>50</sup> no seguinte excerto: “Confirmando as expectativas, Francisco Everardo Oliveira Silva, o Tiririca (PR-SP), foi o campeão de votos para a Câmara dos Deputados.

Com 99,9% das urnas de São Paulo apuradas, ele tinha 1,353 milhão de votos, número próximo ao recorde nacional, que é de Enéas Carneiro (Prona-SP) – 1,57 milhão de votos em 2002”.

Tem-se aí um distanciamento do sentido de representatividade buscado pela efetivação do regime democrático a partir da soberania popular. Klein<sup>51</sup> é da opinião de que entre “as duas principais funções das eleições, estão a de representar os diversos interesses da sociedade e a de formar um governo efetivo”. O autor ainda afirma que o maior grau de representatividade influencia na governabilidade.

O fato é que pende relevante controvérsia sobre a natureza e a função da representatividade inerente ao sistema proporcional brasileiro, principalmente porque, mercê das diversas deturpações constatadas, tal modelo tem servido como instrumento de aquisição do poder político, atrelado a interesses puramente partidários, de corporação, e não da população ou do povo. No Brasil, apesar do sufrágio universal ser a marca do regime democrático, o eleitor mantém-se bastante distanciado do candidato de sua preferência. Vive-se no contexto atual uma democracia de partidos a que se atribui uma crise em razão da falta de credibilidade das agremiações partidárias, diluídas em diversos grupos políticos os quais se unem, não necessariamente em torno de um ideal político ou filosófico, mas por conveniência de aquisição do poder, independentemente de haver ou não um mínimo de representação popular.

Homero Costa<sup>52</sup> anota uma transformação na democracia brasileira, que de predominância partidária passa a se constituir de público, e observa que na “democracia de público, as campanhas eleitorais são caracterizadas pelo uso ampliado do marketing político, focando-se essencialmente na imagem do candidato e não nos programas partidários”. E acrescenta Homero Costa<sup>53</sup>: “Assim, para o autor, o que se observa é o fim da era dos partidos no modelo do governo representativo. A crise do governo representativo se expressa na distância crescente entre representantes e representados, e, portanto, uma crise de representação política”.

É certo que o Brasil vive uma crise de representação política que, na verdade, se traduz numa crise de legitimidade do próprio sistema proporcional brasileiro, o qual, aparentemente, tem servido para a formação de centros ou núcleos de poder que se perpetuam no cenário eleitoral à custa de estratégias midiáticas.

## **Conclusão**

O tema da representação política já vem sendo debatido no âmbito da Ciência Política e da Sociologia há muito tempo. A própria evolução das formas de governo, as quais culminam com a prevalência da Democracia, não como forma de Estado, mas como regime de governo, demonstra que, desde tempos remotos, tem sido objeto de preocupação a compreensão da formação do Estado, de suas transformações e mesmo da consolidação do modelo democrático. Na origem, conforme ficou registrado na análise evolutiva das formas de governo, a democracia sequer era mencionada ou reconhecida como modelo ideal de governo. No caso brasileiro, a opção feita foi pelo Estado Democrático de Direito, que se fundamenta no monopólio da soberania pelo povo e cujo exercício se dá, predominantemente, pelos representantes eleitos. No presente trabalho, optou-se por um enfoque sobre a evolução das formas de governo, mas com ênfase no poder político, o qual é considerado aqui como o principal fundamento das eleições no atual sistema proporcional. As regras disciplinadoras da representatividade e que tornam legítima a eleição no sistema proporcional acabam se tornando instrumentos a serviço da conquista do poder político, que não tem, necessariamente, um compromisso específico com o povo, elemento central no regime que se diz democrático.

O Brasil vive uma aparente crise no próprio regime democrático, não na essência do regime em si, mas na maneira como ele tem chegado à população, pois não se pode

refutar o reflexo do exercício do poder político nas camadas mais dispersas da população, as quais, assumindo uma postura mais crítica em relação ao próprio sistema eleitoral, já não se conformam mais com um papel passivo diante das deturpações que permitem a eleição de candidatos que não demonstram qualquer aproximação com o eleitorado.

De outro modo, o sistema eleitoral brasileiro, em razão da constatada crise no sistema partidário, afasta o eleitorado do próprio processo político. O sufrágio universal perde seu peso diante do jogo de poder exercido na dimensão intra e interpartidária. Consequência disso é a ocorrência de uma crise de credibilidade no próprio sistema, diluído em partidos fracos, que não possuem uma força representativa de interesses da população e que acabam por abalar o próprio sistema eleitoral.

O poder político tem sido uma relevante mola propulsora do sistema eleitoral proporcional brasileiro, cujo exercício se dá sem qualquer vínculo direto ou mesmo indireto com interesses e compromissos defendidos no processo eleitoral. O princípio democrático, especialmente no que diz respeito à realização do sufrágio universal e à legítima representação popular, expressão da soberania, parece sofrer relevante abalo no atual modelo. O sistema proporcional brasileiro necessita de urgente reforma. Mudanças devem ser feitas no sentido de evitar o aniquilamento do próprio sistema partidário, o qual, por evidente, precisa ser repensado. Esses são dois contextos entrelaçados, de modo que mudanças em um devem ser ponderadas quanto aos reflexos sobre o outro.

## Referências bibliográficas

- AIETA, Vânia Siciliano. *Partidos políticos: estudos em homenagem ao Professor Siqueira Castro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- BIRCH, A. H. *Key concepts in Political Science*. London: Macmillan, 1972.
- BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 10. ed. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- BRITO, Luiz Navarro. *Poder legislativo e representação política*. *Sitientibus*, p. 11-23, jul./dez. de 1982. Feira de Santana. Aula inaugural proferida em 19.03.1982, na Universidade Federal da Bahia – UFBA. Disponível em <[http://www2.uefs.br/sitientibus/pdf/1/poder\\_legislativo.pdf](http://www2.uefs.br/sitientibus/pdf/1/poder_legislativo.pdf)>. Acesso em 26.04.2014.
- Candidatos puxadores de votos*. Disponível em: <<http://direito.folha.uol.com.br/1/post/2010/10/candidatos-puxadores-de-votos.html>>. Acesso 29 de abril de 2014.
- COSTA, Homero. *Debilidade do sistema partidário e crise de representação Política no Brasil*. Disponível em: <[http://www.uel.br/grupo\\_pesquisa/gepal/primeirosimposio/completos/homeroocosta.pdf](http://www.uel.br/grupo_pesquisa/gepal/primeirosimposio/completos/homeroocosta.pdf)>. Acesso em 29.04.2014.
- CUNHA, Fernando Whitaker da. *Representação política e poder*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1981.
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- KANT, Immanuel. *A metafísica dos costumes*. Tradução de Edson Bini. 2. ed. São Paulo: EDIPRO, 2008.
- KLEIN, Cristian. *O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.
- MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martins Claret, 1999.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*. Peter Naumann (Tradução). Paulo Bonavides (Revisão). 7. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PITKIN, Hanna Fenichel. *Representação: palavras, instituições e ideias*. São Paulo: Lua Nova, n. 67, 2006, p. 15-47.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Tradução de Ana Resende. São Paulo: Martin Claret, 2013.

SALGADO, Eneida Desiree. O sistema eleitoral brasileiro. In: SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 139-172.

---

\* Doutor em Filosofia do Direito pela Universidade de Kassel (Alemanha), com estágio de pesquisa pós-doutoral nas Universidades de Tübingen e de Bochum. Mestre em Direito (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito, Professor do Programa de Pós-Graduação em Filosofia e Diretor da Faculdade da Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Advogado.

\*\* Professor de Direito da Faculdade Santo Agostinho (Teresina). Procurador Municipal. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí. Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

<sup>1</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 145.

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 10 ed. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, p. 39.

<sup>3</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 95.

<sup>4</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 127.

<sup>5</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 46.

<sup>6</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 62.

<sup>7</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 66.

<sup>8</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 66-67.

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 194.

<sup>10</sup> MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 45.

<sup>11</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 69.

<sup>12</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 70.

<sup>13</sup> BONAVIDES, Paulo, *op. cit.*, p. 194.

<sup>14</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martins Claret, 1999, p. 33.

<sup>15</sup> BONAVIDES, Paulo, *op. cit.*, p. 195.

<sup>16</sup> BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 95-100.

<sup>17</sup> MANIN, Bernard, *op. cit.*, p. 42.

<sup>18</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 42.

<sup>19</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu, *op. cit.*, p. 147.

<sup>20</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 147.

<sup>21</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 147.

<sup>22</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Tradução de Ana Resende. São Paulo: Martin Claret, 2013, p. 27.

<sup>23</sup> BONAVIDES, Paulo. *op. cit.*, p. 198.

<sup>24</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 213.

- 
- <sup>25</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 861.
- <sup>26</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 861.
- <sup>27</sup> GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 111.
- <sup>28</sup> NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 44.
- <sup>29</sup> KLEIN, Cristian. *O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007, p. 27.
- <sup>30</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 44.
- <sup>31</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 46.
- <sup>32</sup> AIETA, Vânia Siciliano. *Partidos políticos: estudos em homenagem ao professor Siqueira Castro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006, p. 27.
- <sup>33</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 47.
- <sup>34</sup> SALGADO, Eneida Desiree. O sistema eleitoral brasileiro. In: SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 152.
- <sup>35</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 152.
- <sup>36</sup> MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*. Tradução de Peter Naumann. Paulo Bonavides (Revisão). 7. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 45.
- <sup>37</sup> BIRCH, A. H. *Key concepts in Political Science*. London, Macmillan, 1972, p. 18.
- <sup>38</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 19.
- <sup>39</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. *Representação: palavras, instituições e ideias*. São Paulo: Lua Nova, n. 67, 2006, p. 28.
- <sup>40</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Pietro Nassetti (Tradução). São Paulo: Martin Claret, 2001, p. 244.
- <sup>41</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 30.
- <sup>42</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 70.
- <sup>43</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 130.
- <sup>44</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques, *op. cit.*, p. 17.
- <sup>45</sup> KANT, Immanuel. *A metafísica dos costumes*. Tradução de Edson Bini. 2. ed. São Paulo: EDIPRO, 2008, p. 156.
- <sup>46</sup> CUNHA, Fernando Whitaker da. *Representação política e poder*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1981, p. 7.
- <sup>47</sup> *Id.*, *ibid.*, p. 42.
- <sup>48</sup> BRITO, Luiz Navarro. *Poder legislativo e representação política*. *Sitientibus*, p. 11-23, jul./dez. de 1982. Feira de Santana. Aula inaugural proferida em 19.03.1982, na Universidade Federal da Bahia – UFBA. Disponível em <[http://www2.uefs.br/sitientibus/pdf/1/poder\\_legislativo.pdf](http://www2.uefs.br/sitientibus/pdf/1/poder_legislativo.pdf)>. Acesso em 26.04.2014.
- <sup>49</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *op. cit.*, p. 869.
- <sup>50</sup> Candidatos puxadores de votos. Disponível em: <<http://direito.folha.uol.com.br/1/post/2010/10/candidatos-puxadores-de-votos.html>>. Acesso 29 de abril de 2014.
- <sup>51</sup> KLEIN, Cristian, *op. cit.*, p. 95.
- <sup>52</sup> COSTA, Homero. *Debilidade do sistema partidário e crise de representação Política no Brasil*. Disponível em: <[http://www.uel.br/grupo\\_pesquisa/gepal/primeirosimposio/completos/homerocosta.pdf](http://www.uel.br/grupo_pesquisa/gepal/primeirosimposio/completos/homerocosta.pdf)>. Acesso em 29.04.2014.
- <sup>53</sup> *Idem.*