

# E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados

V.9 N. 19, Jan./Abr. 2016

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v9i19>

## Sumário

### *Editorial*



#### [EDITORIAL PDF](#)

Ricardo de  
João  
Braga,  
Antonio  
Teixeira de  
Barros

### *Expediente*

[Expediente](#)

5

### *Artigo de Autor Convidado*

[O CAVALO DE TRÓIA DA  
DEMOCRACIA](#)

7-38

Ferdinand A. Hermens

# ***Dossiê: A Crise da Democracia Representativa***

## A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

39-48

Júlio Roberto de Souza Pinto,  
Débora Messenberg Guimarães,  
Flávia Lessa de Barros

## WOMEN'S REPRESENTATION AND DEMOCRATIC CONSOLIDATION IN LATIN AMERICA

49-71

Leslie Schwindt-Bayer

## LEGISLATIVE ACCOUNTABILITY: SHOULD BRAZIL BREAK UP ITS BIG ELECTORAL DISTRICTS?

72-86

John M. Carey

## INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E OPINIÃO PÚBLICA UM ESTUDO SOBRE A IMAGEM PÚBLICA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

87-102

Mario Fuks

## ***Artigos***

### COMPORTAMENTO LEGISLATIVO E GASTO PÚBLICO: AS RESPOSTAS DISTRIBUTIVISTAS AO PROBLEMA DO "COMMON POOL"

103-  
113

Fernando Moutinho Ramalho  
Bittencourt

### O CONFLITO POLÍTICO EM CARL SCHMITT E A DEMOCRACIA

114-

[CONSTITUCIONAL](#) 131

Renon Pessoa Fonseca

[JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E  
POLÍTICA: UM DIÁLOGO COM  
ARENDETT E AGAMBEN](#) 132-  
152

Adahilton Dourado Júnior

## ***Relatos de Experiências***

[REDE DE CONHECIMENTOS: UMA  
EXPERIÊNCIA-PILOTO NA  
GESTÃO DE PESSOAS DO  
SENADO FEDERAL](#) 153-  
163

Rodrigo Martins Brum, Paulo  
Ricardo Meira

A Revista E-Legis, em seu esforço continuado de divulgar pesquisas e reflexões de qualidade sobre o Legislativo e a Democracia, traz seu número 19 com quatro seções de artigos, os quais visam tanto o aprofundamento de temas teóricos quanto a aplicabilidade de conhecimentos numa ação de crítica e reconstrução das instituições e práticas políticas.

Em seu artigo convidado apresenta um clássico trabalho de F. A. Hermens, intitulado **O Cavalo de Tróia da Democracia**, traduzido pelo professor André Rehbein Sathler Guimarães. O artigo discute os principais sistemas eleitorais – majoritário e proporcional – e suas relações com o funcionamento do Legislativo, questão perene para aqueles que refletem sobre a qualidade da democracia e, tanto mais no Brasil de agora, dedicam esforços a compreender o que seja e o que pode realizar uma “reforma política”.

A segunda parte da revista traz um Dossiê sobre tema candente, “A Crise da Democracia Representativa”, coordenado e apresentado pelos professores Júlio Roberto de Souza Pinto, Débora Messenberg Guimarães e Flávia Lessa de Barros.

Leslie Schwindt-Bayer, em seu **Women’s representation and democratic consolidation in Latin America**, traça o perfil da participação feminina na política da América Latina, especialmente sua presença nos parlamentos. A autora apresenta a evolução desta representação e discute suas causas e significados.

O sistema eleitoral brasileiro é abordado por John M. Carey em **Legislative accountability: should Brazil break up its big electoral districts?** A perspectiva reformadora do artigo discute os ganhos em *accountability* se os grandes distritos eleitorais que há hoje – os estados federados – pudessem ser divididos em circunscrições menores, de 4 a 8 deputados.

O terceiro número do dossiê, **Inovação institucional e opinião pública um estudo sobre a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, de Mário Fuks, discute tema caro àqueles que militam nas assembleias representativas, qual seja, a capacidade de ações oriundas de um deliberado planejamento burocrático e político modificarem a percepção da sociedade sobre o Legislativo. O impacto positivo, segundo Fuks, é baixo, limitado ao público que interage diretamente com o órgão. Contudo, numa atitude científica prudente, diz que a avaliação conclusiva das inovações institucionais ainda depende da total maturação do processo, ainda não

ocorrida.

Na seção de artigos livres, Fernando M. R. Bittencourt discute o sempre presente problema orçamentário-fiscal em democracias representativas com o seu **Comportamento legislativo e gasto público: as respostas distributivistas ao problema do *common pool***. Dois clássicos dos estudos legislativos neoinstitucionalistas, David Mayhew e Douglas Arnold, baseiam a reflexão sobre o fenômeno, num profícuo empreendimento analítico.

Renon Pessoa Fonseca analisa a construção teórica do controverso pensador alemão Carl Schmitt e sua relação com o nazismo. Em **O conflito político em Carl Schmitt e a democracia constitucional** discute conceitos centrais do autor, como a polaridade política amigo-inimigo, e ainda reflete sobre a possível recepção de tais conceitos no quadro jurídico-político atual.

A importante questão das relações Justiça-Política ganha uma reflexão específica de Adahilton Dourado Júnior em **Jurisdição constitucional e política: um diálogo com Arendt e Agamben**. A partir da obra dos dois pensadores, discute a legitimidade das ações judiciais que “interpretam-reescrevem” a Constituição, sobretudo relacionando-as à ideia da representação.

Por fim, na perspectiva de disseminar reflexões práticas e imediatas sobre os Legislativos, a seção Relatos de Experiência traz o artigo **Rede de conhecimentos: uma experiência-piloto na gestão de pessoas do Senado Federal**, de Paulo Ricardo Meira e Rodrigo Martins Brum. Trata-se da descrição e análise de uma iniciativa do Senado Federal no âmbito da gestão do conhecimento, com vistas a tornar explícito e disseminado o conhecimento de importantes áreas legislativas da instituição.

A compreensão dos problemas da sociedade neste início de século XXI dá-se em termos por vezes complexos, muitas vezes trazidos à forma a partir do desconhecido. A democracia e o Legislativo atuais são abordados pela iniciativa de pesquisadores e pensadores que os tentam tornar compreensíveis e, sobretudo, tratáveis. Conhecê-las é a parte de cada um no esforço de mudança e melhoria. Boa leitura!

Antonio Teixeira de Barros

Ricardo de João Braga



### **Conselho Editorial**

Adolfo Costa Araujo Rocha Furtado, Câmara dos Deputados, DF  
Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS  
André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados, DF  
Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF  
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ  
Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília, DF  
Maria Madalena da Silva Carneiro, Câmara dos Deputados, DF  
Paulo Antônio Lima Costa, Câmara dos Deputados, DF  
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF  
Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília, DF

### **Comissão Editorial**

André Rehbein Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados, DF  
Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF  
Ricardo de João Braga, Câmara dos Deputados, DF  
Terezinha Elisabeth da Silva, Câmara dos Deputados, DF

### **Avaliadores deste Número**

André Rehbein Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados, DF  
Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF  
Fábio de Barros Correia Gomes, Câmara dos Deputados, DF  
Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto, Câmara dos Deputados, DF  
Ricardo de João Braga, Câmara dos Deputados, DF  
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF  
Sylvia Iasulaitis, Universidade Federal de Goiás, GO  
Valmir Lopes de Lima, Universidade Federal do Ceará, CE

### **Revisão de Texto**

Cláudia Regina Fonseca Lemos, Câmara dos Deputados, DF  
Jairo Luis Brod, Câmara dos Deputados, DF  
Maria Amélia de Amaral e Elói, Câmara dos Deputados, DF  
Raphael da Silva Cavalcante, Câmara dos Deputados, DF  
Terezinha Elisabeth da Silva, Câmara dos Deputados, DF

### **Projeto Gráfico**

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados, DF  
Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados, DF

### **Fotografias**

Ananda Borges – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados, DF  
Brizza Cavalcante – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados, DF  
Edson Santos – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados, DF  
Luis Macedo – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados, DF  
Rodolfo Stuckert – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados, DF



O CAVALO DE TRÓIA DA DEMOCRACIA<sup>1</sup>

## THE TROJAN HORSE OF DEMOCRACY

F. A. Hermens\*

**Resumo:** O artigo compara os sistemas eleitorais proporcional e majoritário. Traça vantagens e desvantagens entre os sistemas, a partir de uma reflexão básica quanto ao papel do Parlamento (representação, deliberação, decisão). Analisa diversas situações históricas nas quais foi adotado o sistema de representação proporcional e suas consequências.

**Palavras-chave:** Sistemas Eleitorais; Representação proporcional; Sistema majoritário.

**Abstract:** This article compares the proportional and majoritarian electoral systems. It sets out advantages and disadvantages of both systems from a basic reflection on the role of Parliament (representation, deliberation, decision). It analyzes different historic situations in which the proportional representation system was adopted and its consequences.

**Keywords:** Electoral system; Proportional representation; Majority electoral system.

### As regras do jogo

Há não muito tempo parecia haver um consenso entre os cientistas de que as instituições não podiam ter qualquer influência material, e que mais do que moldar as forças sociais, eram essas que as moldavam. Essa posição era uma reação natural ao otimismo da filosofia iluminista do séc. XVIII, a qual assumia que tudo poderia ser melhorado, a natureza humana inclusive, pela adoção do tipo certo de instituição. Como sempre acontece, a reação extrapolou. No âmbito da Ciência Política, atualmente admite-se que as instituições governam o comportamento dos homens em alguns casos e na maioria das vezes o fazem porque sua influência não é percebida e, portanto, não resistida por aqueles que estão sujeitos a elas. As instituições políticas são comparáveis às regras do jogo que, uma vez fixadas e aceitas, controlam em grande parte o tipo

---

<sup>1</sup> Hermens, F. A. "The Trojan Horse of Democracy." *Social Research* 5:4 (1938), 379-423. © 1938 The New School for Social Research. Reprinted with permission of Johns Hopkins University Press. Tradução de André Rehbein Sathler Guimarães, autorizada por Johns Hopkins University Press, em 10 de dezembro de 2015.

\* Ferdinand A. Hermens (1906-1998) foi economista e cientista político. Nasceu na Alemanha, mas se tornou cidadão americano. Seus principais livros são "Democracia ou Anarquia" (1941) e "A República representativa" (1958). Sua principal contribuição para a Ciência Política foi a análise do impacto dos sistemas eleitorais na competição interpartidária.

de homem que será bem-sucedido. Assim, um bom jogador de futebol, pode ser péssimo no tênis: as regras do jogo permitem, ou não, que um homem seja bem-sucedido, e, também por isso, elas podem impulsionar ou acabar com uma carreira.

Em uma democracia, os homens são escolhidos para liderar por um processo de eleições competitivas. As leis eleitorais fixam as regras prevalecentes nesse jogo; elas são a parte mais importante da montagem institucional de uma democracia e Montesquieu acertadamente as comparava à lei que regulava a sucessão ao trono em uma monarquia. O fato é que os dois principais conjuntos de regras que podem ser aplicados a eleições – o sistema majoritário (SM) e a representação proporcional (RP) – produzem resultados que são completamente diferentes.

No SM, o obstáculo que o vencedor é forçado a superar é a captura da maioria dos votos válidos. Esta é uma tarefa que, via de regra, somente um candidato com visões comparativamente moderadas consegue realizar. Um radical logo descobre que embora possa ter um número considerável de seguidores, eles não constituem uma maioria. Caso insista em concorrer, seus oponentes podem facilmente derrotá-lo, ao carregarem seus votos em um candidato com visões mais moderadas, que é então eleito. Considerando o esforço físico e financeiro envolvido em uma campanha eleitoral, o radical vai, na maioria das vezes, nem mesmo tentar ou, no mínimo, não tentar de novo. Caso o faça, muitos dos que o apoiaram quando ele teve uma chance se recusariam a continuar com ele. Caso continuassem o apoiando, eles iriam estar apenas “jogando seus votos fora”. Esses eleitores podem fazer um uso muito mais eficiente de seus votos ao direcioná-los para um candidato com melhores chances, mesmo que suas visões possam ser mais moderadas do que aquelas de suas escolhas originais. A população de Dakota do Norte é um exemplo claro disso. Em novembro de 1936, quando deram a Lemke, três vezes mais votos para que fosse um congressista do que votos quando foi candidato à presidência, percebendo que no caso das eleições presidenciais a questão era entre Roosevelt e Landon, e que os votos dados a Lemke não fariam mais do que beneficiar o candidato dos republicanos.

Os simpatizantes da RP admitem que o SM tem, em muitas circunstâncias, excluído membros radicais dos corpos legislativos. Mas defendem que a RP apenas traz à tona uma força já existente, enquanto que o SM a suprime, podendo, com isso, preparar o terreno para um levante revolucionário. Ao adotar essa linha de argumentação, eles desconsideram o efeito educacional do SM. Como mencionado anteriormente, muitos dos que votariam em um candidato radical caso ele tivesse uma chance, voluntariamente mudam o seu apoio para candidatos mais moderados, quando essa é a única forma de fazer com que seus votos contem. Apesar de esse ser um comportamento oportunista, os eleitores vão tentar justificá-lo perante suas consciências; racionalizarão suas ações e voluntariamente passarão a ser permeados pelos ensinamentos políticos do partido para o qual entregaram os seus votos. Eles vão, na verdade, ter boas razões para fazer isso. Tanto os candidatos radicais da esquerda, quanto os da direita



são frustrados pelo SM. Os extremistas de ambos os lados não são capazes de provocar uns aos outros por suas atividades e, eventualmente, se convencem de que uma política moderada é a mais vantajosa a ser perseguida.

Os efeitos moderadores dos fracassos eleitorais geralmente se imprimem sobre o líder radical, bem como sobre seus seguidores. São numerosos os que, após terem falhado como candidatos radicais – ou percebendo que viriam a falhar caso se apresentassem sob uma bandeira radical – decidem seguir o caminho mais bem-sucedido da moderação. Após algum tempo, esse pode parecer o caminho natural e as suas tendências radicais originais ficam sendo consideradas por eles, e pelos outros, como um erro desculpável da juventude. Por outro lado, caso o líder radical se afeire a seu credo, torna-se um general sem exército, e, tendo apenas uma dúzia de amigos que continuam a segui-lo, pode, ocasionalmente, como Maurras e Daudet na França, vir a ser um incômodo para os líderes democráticos de seu país; mas, sob o SM, ele jamais se tornaria um perigo. Isso, é claro, evita a possibilidade de um levante armado. Os radicais jamais serão capazes de reunir suficiente quantidade de homens treinados e munição bastante para uma disputa com o exército – ou mesmo a polícia – de seu país. Além disso, o exército e a polícia não hesitariam em obedecer às ordens de um governo ao qual o SM tenha dado claro suporte por meio da maioria dos votos; e, ademais, a opinião pública vai apoiar o governo majoritário enquanto ele utilizar os meios à sua disposição para se livrar dos conspiradores que ameaçam a paz da comunidade.

Já a RP traz resultados totalmente opostos. Qualquer movimento radical com algum tamanho vai ser capaz de eleger alguns de seus membros para a legislatura. Isso vai ser o suficiente para, no mínimo, manter o movimento vivo. Caso as condições se tornem favoráveis – e uma condição realmente favorável para um movimento dessa natureza é a miséria econômica, uma circunstância que o eleitor prontamente atribui ao governo – os elementos radicais vão ser capazes de crescer. Vão crescer principalmente porque eles mesmos criam as coisas das quais reclamam; seus votos são dados contra qualquer governo que esteja em exercício, que, prejudicado dessa forma, precisa lutar por uma maioria, usualmente ficando incapaz de lidar efetivamente com os males que perturbam o país. Então, a acusação dos extremistas de que a democracia não pode dar ao país um governo capaz de ação passa a ficar mais fortemente justificada, bem como a alegação de que a legislatura mais prejudica do que ajuda a nação em sua luta com as adversidades políticas ou econômicas. Sob essas condições, muitos vão votar nos grupos radicais e aceitar serem doutrinados por sua ideologia, o que, em um SM, não permitiriam. Consequentemente, o sistema proporcional não apenas limpa o caminho para a expressão de grupos radicais existentes, mas cria novos e facilita o seu sucesso.

Movimentos radicais que alcançam sucesso como resultado do sistema proporcional são, de muitas formas, comparáveis a modistas e excêntricos, os quais debaixo desse sistema eleitoral têm uma chance que o SM não lhes daria. Para ser exato, os adeptos do sistema

proporcional vão se opor a esse argumento assegurando que “a melhor forma de arruinar um tolo é contratar-lhe um salão”. Eles se esquecem que apesar de ser difícil enganar todas as pessoas é fácil enganar algumas pessoas, e mesmo enganá-las durante todo o tempo. O SM torna necessário “enganar todas as pessoas”, em outras palavras, a maioria dos cidadãos em um distrito<sup>2</sup>. Podemos seguramente assumir que há suficientes eleitores de alto nível em um distrito para evitar que os tolos de todos os tipos consigam uma maioria. A RP, por outro lado, torna possível que um tolo seja eleito pelos outros tolos em seu distrito, e a história tem demonstrado que isso pode acontecer com bastante frequência. Após terem sido eleitos, os ‘tolos’ não são obrigados apenas a pleitear suas causas perante os outros membros, razoáveis, do corpo parlamentar. Eles podem votar, tanto quanto pleitear, e os seus votos, quando reunidos aos de outros elementos centrífugos que o sistema proporcional traz às legislaturas, podem levar o governo a uma grande dificuldade. A RP, ao dar assento a tolos, é mais facilmente comparável a adultos que colocam fósforos ao alcance de crianças do que ao aluguel de um salão para um tolo, quando se permite que ele pleiteie sua causa perante pessoas que são razoáveis o suficiente para perceber e rejeitar suas falácias.

Outro tipo de sucesso que o sistema proporcional facilita é o de grupos de interesses especiais que restringem seu apelo a eleitores com uma determinada situação econômica. Em um SM, aqueles que querem um partido exclusivo para fazendeiros não constituem, normalmente, uma maioria; nem o fazem os membros da classe média; nem os trabalhadores que queiram um partido para si. Mas, uma vez mais, com a RP, uma mera fração do eleitorado tem condições de mandar os seus representantes para a legislatura. No Congresso, eles estão comprometidos com um interesse especial, excluindo todos os outros. E caso a legislatura se torne um ‘aglomerado de interesses’, há uma prostituição da democracia. Os extremistas à esquerda e à direita não vão falhar em conseguir a atenção do público, em particular da juventude, para as barganhas secretas nas quais os representantes de tais grupos de interesse negociam seus votos. Além do mais, os grupos de interesse vão trazer para as legislaturas um tipo de homem cuja única qualificação é se assumir completamente como um ‘representante’ daquele interesse econômico particular; ele não precisa saber nada mais sobre as grandes questões políticas que desafiam a nação, e, via de regra, ele não saberá. Max Weber, o famoso sociólogo alemão, após observar o resultado das eleições, com sistema de RP, para a Assembleia Constitucional da Alemanha, registrou que caso esse processo de seleção continuasse por algum tempo o resultado seria um “parlamento de idiotas, completamente incapazes de servir como base para a seleção de um gabinete”, e não demorou muito para que essas suas palavras fossem consideradas proféticas.

---

<sup>2</sup> NT: O autor usa o termo *constituency*, que não tem tradução literal. Originário da Inglaterra referia-se a uma área do país que elegia um representante no parlamento. Também passou a aplicar-se às pessoas que apoiam determinado representante (*constituents*). No artigo, utilizou-se a expressão distrito.

Uma diferença a mais, e, em alguns aspectos, a mais importante, entre os dois sistemas eleitorais é que o SM cria partidos grandes e moderados que podem facilmente formar um governo de maioria, ao passo que a RP encoraja a formação de numerosos partidos, cada um caracterizado por uma “visão de mundo” própria e, por essa razão, não desejando cooperar com outros grupos no propósito de formar um governo. No SM, desenvolve-se, muitas vezes, o bipartidarismo. O sistema bipartidário propicia a solução mais fácil para o problema do governo, porque um partido sem a maioria dos assentos não pode ajudar o outro a formar o governo, que, então pode desempenhar o seu trabalho em uma base confiável. Não é preciso acrescentar que nenhum partido pode conquistar a maioria a menos que seja moderado, tenha numerosos seguidores de cada credo religioso e cada interesse econômico e tome cuidado para não ofender nenhum deles. Quando o SM não resulta em um sistema bipartidário, usualmente desenvolve-se um sistema de dois blocos. Vários partidos cooperam e unem suas forças eleitorais no candidato que em vários distritos tenha a maioria de seguidores. O resultado é que os deputados desses partidos têm um eleitorado comum; conseqüentemente, eles estarão inclinados a buscar uma política comum na legislatura. A cooperação eleitoral entre eles se torna possível apenas porque eles enterraram suas diferenças e se firmaram em prol de uma plataforma comum, a qual, uma vez mais, é provavelmente moderada.

A RP, contudo, tem, em primeiro lugar, uma merecida reputação de romper com os sistemas bipartidários. Os vários partidos possíveis sob a RP não perdem muito tempo antes de insistir – e dessa forma desenvolver – suas peculiaridades. Eles podem fazê-lo porque têm que apelar apenas aos seus seguidores. Em uma legislatura, eles invariavelmente ostentam suas especificidades e na base desses “princípios” recusam-se a cooperar com outros partidos. O resultado inevitável é confusão; mas é preciso manter em mente que essa confusão é causada pela adoção do tipo errado de instituição e não pela má vontade das pessoas. O eleitorado deve ser consultado e, em resposta, devolver uma maioria para a legislatura. Para esse propósito, é necessário o SM, o qual pode forçar os partidos, quer queiram ou não, a se agrupar em duas frentes, lutando por uma maioria. A RP, contudo, como um bem conhecido exilado italiano colocou, pede ao eleitor para “fazer uma declaração de filosofia política”. Assim ele faz; mais tarde aparecem na legislatura partidos baseados em uma dúzia ou mais de filosofias políticas rivais, cada uma incompatível com a outra. Verdadeiramente, como se pode esperar que uma maioria legislativa seja formada nessa base?

### **Os argumentos a favor da RP**

As considerações anteriores devem ter sido suficientes para provar o caráter falacioso da RP. Mesmo assim, a questão precisa ser clarificada caso se discutam alguns dos argumentos apresentados pelo outro lado. O seu principal argumento foi expresso, em resumo, por John Stuart Mill quando, no seu livro *Considerações sobre o governo representativo* declarou:

em uma democracia realmente igualitária, toda ou qualquer seção deve ser representada não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Uma maioria de eleitores teria sempre uma maioria de representantes, mas uma minoria de eleitores teria sempre uma minoria de representantes. Homem por homem, eles estariam tão completamente representados quanto a maioria.

Essa citação de Mill torna óbvio, contudo, que a demanda por RP permanece ou desaba diante de uma questão que uma Comissão Real Britânica, em 1910, formulou da seguinte forma: “o objeto de um corpo representativo é representar”. Um dos fundadores do movimento da RP, Victor Considérant, declarou claramente a importância fundamental dessa questão quando, em 1842, escreveu: “Deve a Câmara dos Representantes representar o eleitorado? Essa é a questão. Se sim, todas as opiniões, por mais absurdas, mais monstruosas, precisam ter os seus representantes em um número proporcional à sua força no eleitorado”. A última constatação torna óbvio que o conceito de representação tem implicações graves. Mesmo assim, o termo representação tem sido tratado como uma criança adotiva pela Ciência Política. Disraeli foi um dos poucos que sentiu que algo estava errado com a forma como o termo era regularmente aplicado. Em *Coningsby*, ele escreveu: “você sabe que quanto mais eu penso, mais eu fico perplexo com o que é atribuído como significado de *representação*?”

Permita-nos, então, tecer alguns pensamentos próprios sobre o assunto, e brevemente analisar as implicações lógicas do termo representação. Como utilizado no dia a dia, ele pressupõe três fatores: aquele que é representado, o representante e aquele perante quem a representação toma forma. O terceiro fator é essencial. Por exemplo, nós não devemos chamar um diplomata de representante a menos que ele tenha que representar seu país perante um governo estrangeiro, e não haveria necessidade dos serviços de um representante comercial a menos que ele tenha que representar sua firma perante um cliente ou outra firma.

Na medida em que se trata de legislaturas, houve um tempo em que todos os três dos fatores estavam presentes, e o termo representação podia então ser apropriadamente aplicado. Nos estágios iniciais do seu desenvolvimento, os membros representavam seus eleitores<sup>3</sup> perante o rei ou os ministros apontados por ele. Os deputados eram plenamente conscientes do fato de que o terceiro fator era indispensável no arcabouço constitucional. A convocação dos Estados Gerais, na França, em 1789, ilustra como os representantes entendiam suas funções: eles percorreram seus distritos, carregando seus cadernos de anotação (*cahiers*), e escreviam as *voeux et doléances*, os desejos e as reclamações do povo. Então iam a Versailles com o propósito de lê-los para o rei e seus ministros, de quem eles esperavam uma resposta e de quem dependiam tanto quanto um ator depende de sua audiência. Nesse contexto, o rei era uma necessidade tanto prática quanto lógica. Inevitavelmente, as demandas feitas ao governo em exercício eram múltiplas. Muitas delas eram mutuamente excludentes; outras não poderiam ser realizadas porque as dificuldades de fazê-lo eram muito grandes. Era tarefa do governo

---

<sup>3</sup> NT: Aqui o autor utilizou o termo *constituents*.

selecionar aquelas que poderiam ser atendidas e enquadrá-las em um programa harmônico. Ao fazê-lo, o rei e os seus ministros salvaguardavam a unidade da nação diante da diversidade de vontades e interesses, locais e nacionais, que os membros do parlamento ‘representavam’ a ele.

Como a história dos Estados Gerais de 1789 também demonstra, estava determinado o tempo em que as forças conducentes à democracia alcançariam tal progresso que o dualismo entre um parlamento e um governo não dependente daquele parlamento chegaria ao fim. O parlamento provou ser o fator mais forte e acabou eliminando o governo dos reis. A partir de então, ele passou por uma mudança de função. Não havia mais uma agência perante a qual as várias visões e interesses existentes na nação pudessem ser representados e sobre a qual recaísse a tarefa de preservar a unidade nacional em face da diversidade dessas visões e interesses. Isso significa que os parlamentos não eram mais corpos representativos. Tendo acabado com o antigo governo, eles tinham que substituí-lo. Essa agora era a sua função decisiva, da qual dependia a vida ou a morte da democracia. Porque, caso não houvesse governo, mas apenas partidos e deputados representando todas as visões divergentes na nação, o resultado teria sido a anarquia, e uma vez que a anarquia não é um estado viável de sociedade, o momento seria ideal para um ditador.

Segue-se, portanto, que uma vez que é tarefa expressa do sistema de RP refletir na legislatura as visões e os interesses de todos os diferentes grupos em um país, devemos rejeitá-lo. Ao contrário, devemos adotar o SM, o qual, como mencionado, pede aos eleitores para abandonar suas pequenas diferenças e se unir aos maiores partidos políticos, o que, em consequência, dá unidade e direção à legislatura. Os defensores do sistema proporcional respondem a esse argumento com outro ponto de *Considérant* – que uma legislatura tem duas funções, deliberação e decisão. Como a deliberação precisa ser ‘completa’, cabe ao sistema proporcional trazer representantes de todos os grupos para a legislatura e permitir que expressem suas visões. Após isso, a tomada de decisão está em ordem, o que pressupõe a obtenção de uma maioria. Esse argumento, contudo, é, em primeiro lugar, antidemocrático, porque o poder de tomar decisões é retirado do eleitorado e transferido para a legislatura, ou, ainda, aos partidos que a compõem. Em segundo lugar, o argumento de *Considérant* é irrealista. De fato, como já foi tratado, o sistema proporcional não apenas funciona para ‘representar’ os partidos existentes na legislatura de forma proporcional às suas forças eleitorais, mas também cria novos partidos, os quais são de um tipo diferente e não hesitam em substituir o porrete e o revólver pelos argumentos racionais da deliberação pacífica.

### **A proteção de minorias**

Outro argumento frequentemente levantado pelos apoiadores da RP é que o SM elimina as minorias. Contudo, como Thomas Woodlock recentemente registrou em um discurso que fez em Washington, “a democracia é a proteção das minorias pela regra da maioria”. A razão é que,

para se formar uma maioria, são necessárias muitas minorias. Nos Estados Unidos, por exemplo, ambos os maiores partidos sabem que não conseguem alcançar os 51% dos votos pelos quais tão ardentemente esperam a menos que tenham membros de todas as denominações religiosas em seus quadros, bem como membros de todos os grupos econômicos. Se em qualquer parte do país qualquer unidade de um dos dois partidos se esquece desse fato, os líderes partidários não hesitam em reprimir esse movimento – como foi recentemente vivenciado no Kansas, onde um candidato com reputação de intolerância religiosa recebeu uma repreensão do presidente do Comitê Nacional Republicano, o que foi em grande medida o fator responsável por sua acachapante derrota. O mesmo se aplica a todas as outras minorias. Todo suporte é bem-vindo para um partido que busca obter a maioria dos eleitores. Esse partido deseja pagar um preço tão alto quanto possa pagar por isso, sendo o limite determinado por um possível conflito com outras minorias, das quais o partido também precise cuidar. Obviamente, nem todas as demandas de cada minoria podem ser atendidas. Mas um partido majoritário pode seguir defendendo aquelas demandas com as quais tenha se comprometido. No sistema proporcional, entretanto, as demandas das minorias podem vir a receber escassa consideração, pois cada minoria elege uma mera minoria de membros ao Congresso.

### **Equidade e justiça**

Podemos apropriadamente concluir essa breve revisão dos argumentos levantados em defesa do sistema proporcional com aquele que afirma ser a RP apenas justa e equitativa. Sobre esse assunto, citamos o último chanceler austríaco, Monsenhor Seipel; nós podemos discordar de todas as suas ações como estadista, mas devemos respeitá-lo como erudito e teólogo. Ao discutir a relação entre justiça e reforma eleitoral, o Monsenhor Seipel declarou:

como teólogo moral eu preciso estabelecer o fato fundamental que isso é uma questão de 'justitia legalis', não de 'justitia commutativa'. 'Justitia legalis', justiça legal, regula a relação dos membros de uma comunidade para com a própria comunidade; a justiça comutativa, 'justitia commutativa' é relacionada ao direito dos membros individuais da comunidade em relação aos outros membros da comunidade. Apenas no último caso é necessário ter um balanceamento aritmeticamente exato de reivindicações e realizações. O direito ao voto, contudo, não é um direito privado dos eleitores, situação em que, a utilização igual e completa de seus votos, quando comparada com a de outros eleitores, seria essencial. O exercício do direito do voto é ao contrário uma função que o cidadão tem com relação ao Estado. O primeiro e essencial objetivo de votar é dar ao Estado um corpo legislativo tão bom quanto possível, e, dessa forma, capaz de agir da melhor forma possível, e de criar uma maioria com a qual seja capaz de governar. O sistema eleitoral não deve, de maneira alguma, ser considerado quanto a ser 'justo' para o eleitor individual no sendo da 'justitia commutativa', mas apenas quanto ao fato de dar ao Estado o que o Estado precisa. Dessa forma, um sistema eleitoral como o aplicado na Inglaterra, que do ponto de vista da 'justitia commutativa' é flagrantemente injusto, pode ser considerado excelente do ponto de vista da 'justitia legalis'. De fato, o povo britânico tem se tornado muito mais feliz sob o sistema majoritário do que outros povos com os mais complicados sistemas de representação proporcional, e o fato de que os

ingleses não vão mudar para o sistema proporcional sem muita consideração prévia é um testemunho da alta sabedoria política desse povo.

O que o Monsenhor Seipel afirmou provavelmente será aceito por membros de todas as denominações cristãs como uma refutação válida da reivindicação de que a RP é demandada em nome da justiça. Alguns podem discordar da distinção entre ‘justiça comutativa’ e ‘justiça legal’; para esses é suficiente lembrar que Cristo os advertiu a dar a César o que é de César, e que a RP falha em fazê-lo.

Além disso, o puro senso comum leva ao mesmo resultado, e os seus ensinamentos serão aceitos tanto por cristãos quanto por não cristãos. Como demonstração, podemos examinar uma parábola com a ajuda de um proeminente francês, apoiador do sistema proporcional, que tentou tornar claro que esse sistema devia ser demandado em nome da justiça: “cinco crianças, pertencendo à mesma família, sentam-se em volta de uma torta. Três deles, vestidos de azul, declaram para os outros dois, que estão vestidos de vermelho: ‘nós somos três. Vocês são apenas dois. Consequentemente, nós devemos comer a torta inteira e vocês não vão receber nada’”. Fica sugerido que as três crianças gananciosas se comportam como advogados do SM, por quererem – ou supostamente quererem – tudo para si mesmos e nada para os outros. Mas esse é apenas mais um exemplo da facilidade com que o uso da analogia pode levar à falácia. Os assentos legislativos são como uma torta, a qual todos aqueles que por ela tenham apetite possam dividir entre si mesmos? Ou o corpo legislativo tem que agir como um todo e para a comunidade como um todo? Podemos facilmente clarear essa questão, alterando a parábola para corresponder apropriadamente aos fatos em questão. Suponha que as nossas cinco crianças estão fora em um barco a remo que está no meio do caminho entre a ilha e o continente. Uma tempestade se aproxima. Se três remarem para um lado e dois para o outro, o barco iria ficar paralisado. A única esperança de salvação deles não é remarem juntos e na direção escolhida pelos três que são a maioria?

#### **Sistemas eleitorais na prática<sup>4</sup>**

O sistema majoritário e Sir Oswald Mosley. Deixando um pouco a teoria e examinando a prática. As forças disruptivas da RP não vão parar nos portões da Casa dos Comuns britânica, a venerável mãe dos parlamentos. Para ser exato, muitos ingleses responderiam a esse argumento dizendo que “isso não pode acontecer aqui” e, como prova, iriam se referir às suas tradições políticas e ao seu caráter. Walter Bagehot, que representou o caráter nacional britânico e entendeu as tradições políticas de seu país como ninguém, escreveu em seu livro *English Constitution*, alguns anos após Thomas Hare ter inventado o *voto único transferível*:

... sob o plano sugerido, a Casa dos Comuns seria feita de políticos partidários, selecionados por um comitê partidário, presos a esse comitê e

---

<sup>4</sup> Nota do Autor: Uma discussão detalhada da questão dos sistemas eleitorais e como eles afetam cada país está em meu livro “Representação Proporcional e Ditadura”, o qual estará disponível no próximo inverno.

comprometidos com a violência partidária, e de representantes característicos, e dessa forma imoderados, de cada “ismo” existente na Inglaterra. Ao invés de se ter uma assembleia deliberativa de homens judiciosos e moderados, teremos um composto heterogêneo de todas as formas de violência.

Primeiro, a RP iria destruir o sistema bipartidário. No presente, o Partido Liberal está em processo de dissolução. Sir John Simon lidera uma parte de seus membros rumo ao lado Conservador, e os seguidores de Sir Herbert Samuel e Sir Archibald Sinclair serão, em algum momento, absorvidos pelo Trabalhista. Dessa forma, é apenas uma questão de tempo até que o sistema bipartidário tradicional seja restaurado ao seu pleno vigor. Não há dúvida, contudo, que se a RP fosse adotada, ela reviveria o Partido Liberal da mesma forma que deu aos liberais da Bélgica uma nova sobrevida após 1899 (essa, a propósito, é a razão pela qual os liberais remanescentes são agora firmemente a favor da RP, apesar de seu partido, enquanto era grande e poderoso, ter sido contra o sistema). Com o sistema proporcional, o Partido Liberal iria de fato recuperar muito de sua força passada e os eleitores liberais não teriam mais medo de desperdiçar os seus votos ao apoiar candidatos liberais. O partido seria um ator poderoso na Casa dos Comuns, porque seria o fiel da balança entre Trabalhistas e Conservadores.

Mas isso não é tudo. As várias facções do Partido Conservador iriam apreciar, tanto quanto os liberais, a “Nova Liberdade”<sup>5</sup> que a representação proporcional lhes daria e é provável que tipos durões como o de Sir Henry Page Croft não mais gostassem de viver sob a mesma tenda política que os crentes modernos na democracia Tory<sup>6</sup>, como Lorde Baldwin e o Sr. Eden. Da mesma forma, o Partido Trabalhista poderia se dividir entre seguidores de Herbert Morrison e de Sir Stafford Cripps. Assim, quase todo mundo conseguiria um partido a seu gosto. É difícil dizer exatamente quantos partidos seriam, mas um resultado seria certo: um partido sozinho não mais seria capaz de obter, nem mesmo ter a esperança de obter, a maioria dos assentos na Casa dos Comuns. Isso tiraria do eleitor britânico a possibilidade de decidir diretamente sobre o partido que formaria o governo. Seria necessária a formação de uma coalizão, e como os ingleses iriam reagir a isso pode ser concluído do fato de que os ingleses ainda amam citar a frase de Disraeli: “esse país não ama coalizões”.

As coisas ficariam complicadas com as oportunidades que o sistema proporcional abriria aos extremistas. Os fascistas de Sir Oswald Mosley marchariam pelas ruas de Londres com a força de muitos milhares de homens. O SM os mantém assim, nas ruas, e caso eles se tornem muito provocativos, as forças policiais os dispersam pelos espaços abertos do Hyde Park, que, desde tempos imemoriais, têm servido ao propósito de ser uma válvula de escape. Mas a RP lhes abriria os portões do Parlamento. Nas últimas eleições para o Conselho do Condado de Londres, os candidatos de Mosley chegaram a 20% dos votos em seus distritos.

---

<sup>5</sup> NT: o autor utiliza a expressão “New Freedom” (“Nova Liberdade”) de forma irônica, buscando demonstrar que o sistema proporcional criava condições favoráveis a partidos menores.

<sup>6</sup> NT: Tory é outra forma de designar o Partido Conservador Britânico.



Esse é um resultado ruim no SM, mas, no sistema proporcional, seria um sucesso, com cerca de cinco ou mais membros sendo eleitos. Sir Oswald se beneficiaria do fato de que os comunistas fariam ainda melhor do que ele: uma dúzia ou mais de comunistas se tornariam membros do Parlamento. Isso, para muitos eleitores moderados, é uma prova irrefutável de que a Inglaterra precisa do fascismo para acabar com o perigo bolchevique.

### **O sistema majoritário e a quebra do fascismo francês.**

As condições são similares na França. As instituições democráticas francesas são fracas, mas existem e provaram sua resiliência ao superar crises que muitos achavam que seriam letais. A razão foi que o SM mostrou que os oponentes da democracia eram ainda mais fracos do que os seus defensores. Isso foi sentido, em primeiro lugar, pelos comunistas. Uma vez que eles eram verdadeiramente radicais e provaram isso ao votar contra os candidatos da esquerda bem como os da direita, eles obtiveram, de acordo com os cálculos de Lachapelle, líder e veterano das forças da RP na França, cerca de um quinto dos assentos que teriam conseguido pela RP. Assim, acabaram não se tornando uma ameaça. Desde 1934 os comunistas se voltaram para apoiar o programa da Frente Popular, votando em candidatos de outros partidos esquerdistas no segundo turno e recebendo de volta seu apoio onde quer que liderassem o *pool* esquerdista. Assim, em 1936, eles elegeram 72 deputados; a RP, contudo, de acordo com Lachapelle, teria lhes dado 93.

Mas os 72 comunistas na Câmara nunca se esqueceram que chegaram lá com as muletas do apoio eleitoral dos partidos esquerdistas mais moderados. Apesar de sua atitude no país ter sido quase sempre equivocada, eles têm demonstrado um verdadeiro espírito de abnegação na Câmara: eles votaram a favor de todos os governos de esquerda, mesmo o de Chautemps, que abertamente os chamava à oposição. Eles não se esqueceram que se voltassem ao seu radicalismo de outrora, perderiam o apoio eleitoral de outros partidos da esquerda. Caso, então, novas eleições fossem disputadas sob o SM, a maioria dos assentos que os comunistas conquistaram em 1936 seriam perdidos. Dessa forma, sob as condições presentes, os comunistas precisam se comportar ou andar na prancha. A RP, é claro, daria a eles a sua “Nova Liberdade” e os permitira ser tão radicais quanto quisessem.

Os extremistas da direita foram prejudicados da mesma forma que os da esquerda. O melhor exemplo é o “Cruz de Fogo” (*Croix de Feu*), que se tornou o “Partido Social Francês”. Seu líder, Coronel de la Rocque, foi capaz de mobilizar um número sem precedentes de seguidores no país, mas não conseguiu remover as barreiras que o SM erigiu no caminho do sucesso eleitoral. O coronel sabia que em praticamente todos os distritos ele não poderia fazer nada sem que conseguisse os votos dos moderados da direita e os do centro, os quais, na maioria dos casos, não estavam disponíveis para os seus candidatos. A partir disso, atuou como a raposa na fábula, que disse que as uvas que ela não conseguia alcançar estavam azedas. Ele declarou

que queria ser meramente o “árbitro” das eleições, emprestando seu apoio aos candidatos de direita dos quais gostasse mais. Em contrapartida, esperava algum tipo de reconhecimento. Mas apesar do fato de que a maioria dos membros mais à direita da nova Câmara ter desfrutado de seu apoio, eles se recusaram a aceitar qualquer ordem vinda dele. Eles puderam se permitir a recusar, porque o Cruz de Fogo não tinha escolha a não ser apoiá-los, caso contrário, os assentos teriam sido perdidos para os esquerdistas. Mas o coronel seguiu a política do menor dano até o limite, ordenando aos seus seguidores que votassem, até mesmo em membros conservadores do Partido Radical, como Malvy, que tinham sido acusados de traição durante a guerra. Ao tentar tornar essa política compreensível para os seus capangas, o coronel disse: “votem, sempre votem; depois coloquem o dedo na garganta e vomitem. Eu farei isso”.

Tal conselho com certeza não contribuiu para manter o entusiasmo dos seguidores do coronel. Mas coisas piores aconteceram em junho de 1936, quando o governo da Frente Popular dissolveu as Ligas da Direita. O Cruz de Fogo, como outras facções radicais, submeteu-se sem demonstrar qualquer resistência, e de modo a salvar o que pudessem o coronel formou o Partido Social Francês. Que decadência para os membros de um “movimento” que veio para livrar o país do “sistema corrupto de governo dos partidos!” De fato, essa decisão quase significou, para o coronel, a assinatura de sua sentença de morte política. Por outro lado, não ajuda comparar essa situação com a da Alemanha em 1932, quando Brüning e o General Groener, seu Ministro do Interior, dissolveram as tropas de assalto do Partido Nacional Socialista<sup>7</sup>. Na Alemanha, o decreto de dissolução foi recebido com uma tempestade de protesto, vorazmente liderada pelos nazistas no Reichstag. A RP tinha permitido que os nazistas obtivessem os seus assentos e conseqüentemente eles foram capazes de atacar o governo tão imprudentemente quanto queriam; e Brüning foi prejudicado porque não podia, como Léon Blum, clamar pelo mandato popular para o que fez. Assim, enquanto a demonstração de força de Léon Blum afastou a ameaça armada à república, a tentativa similar feita por Brüning marcou o começo do fim do seu governo.

A derrota política do Cruz de Fogo teve uma seqüela. Alguns dos seguidores de De la Rocque estavam impacientes com sua política de submissão; eles consideraram necessário preparar um apelo à força e fundaram o “Comitê Secreto para Ação Revolucionária”, popularmente conhecida pelo nome de “Os Cagoullards”<sup>8</sup>. A sua ação alcançou algum nível de apoio da direita, e um de seus líderes era o general Duseigneur. No final de 1937 essa conspiração foi descoberta e um após o outro foram descobertos os seus depósitos de armas. Essa ameaça de um levante armado se tornou uma bênção ao invés de uma ameaça para o governo. Os partidos da esquerda estavam lutando fortemente com as dificuldades econômicas e

---

<sup>7</sup> NT: Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães, mais conhecido como Partido Nazista.

<sup>8</sup> NT: Os *cagoullards*, ou os encapuzados, foram uma organização fascista francesa. Recebiam esse nome em função de usarem um capuz (*cagoule*) com apenas uma abertura para os olhos, quando participavam de suas reuniões secretas.

financeiras do país. Nesse campo espinhoso, parecia não haver sucesso à vista, mas a descoberta da conspiração direitista deu à esquerda uma chance de trabalhar no campo em que sempre celebrava os seus triunfos: a defesa da república. Aqui, uma vez mais, eles ganharam as suas láureas. A opinião pública quase que unanimemente se moveu para apoiá-los, e os membros dos *Cagouards* tiveram que aceitar que não haveria qualquer proveito em desafiar a autoridade de um governo que tinha obtido uma clara maioria nas eleições.

### **A dívida de Mussolini para com a representação proporcional**

Vamos agora analisar a Itália, onde a situação política era, antes da adoção da RP, quase a mesma que a da França atual. Não havia partidos políticos bem disciplinados; os deputados individuais agiam como bem entendiam na Câmara, e derrubavam muitos governos. Quando em 1919 foi adotado o sistema proporcional, isso se deu praticamente pelas mesmas razões pelas quais sua adoção fora recomendada na França. Foi argumentado que a RP poderia criar partidos políticos bem disciplinados, os quais então poderiam facilmente formar um governo estável. Logo surgiram grandes partidos políticos, mas eles eram mais um obstáculo do que uma ajuda. Nenhum deles era forte o suficiente para formar um governo sozinho, e uma vez que todos eram bem caracterizados por diferentes visões de mundo, os seus líderes se sentiam impedidos, pela disciplina partidária, de apoiar uma coalizão de governo forte. Apareceu o mesmo estado de “pluralismo político” que antecedeu o fim da república alemã.

As primeiras eleições com o sistema proporcional na Itália foram realizadas em setembro de 1919. Foi dito que a RP havia sido um sucesso, porque sob o SM os Socialistas teriam obtido uma maioria, e isso poderia ter levado a revoltas. Sobre esse resultado, contudo, há dúvida considerável, porque os Socialistas obtiveram apenas 32,3% dos votos, e todos os outros partidos poderiam ter se combinado contra eles. Se, contudo, os Socialistas tivessem realmente obtido a maioria parlamentar, os moderados entre eles teriam prevalecido em seus quadros; em um sistema de distritos uninominais os eleitores teriam sabido como eliminar candidatos que fossem radicais tanto em atos quanto em palavras. A responsabilidade do governo, inseparável de uma maioria, teria feito o resto para garantir a moderação na política do partido.

Desenvolvimentos posteriores corresponderam exatamente ao que os oponentes do sistema proporcional tinham predito na Câmara italiana em julho e agosto de 1919. Os dois partidos de massa – Socialistas e Católicos – tinham, se combinados, uma maioria. Mas os Socialistas se recusavam a cooperar com outros partidos ‘burgueses’, até a queda, em 1922, quando era muito tarde. Na base de sua força numérica, eles fizeram fortes demandas sobre cada governo, tentando combinar as vantagens do governo com aquelas da oposição. Os Católicos apresentaram dificuldades similares. Antes da guerra, todas as vezes em que participaram de eleições, eles tinham unido suas forças a outros grupos da direita, e antes das eleições traçavam

uma plataforma de cooperação possível no país, bem como na Câmara. Em 1919, o sistema proporcional deu a esses antigos aliados a “Nova Liberdade” da qual os defensores da RP tanto se orgulham; cada partido obteve seus assentos por meio de seus próprios esforços, e não por meio de alianças com outros grupos. Assim o eleitor não era capaz de soldar esses grupos em um bloco compacto, e um grau de cooperação suficiente no Parlamento não era possível.

Qualquer governo que se formasse nessas condições seria instável e fraco. Não conseguia obter o consentimento parlamentar para suas propostas legislativas e então teria que governar por decretos, na taxa média de um por dia de trabalho. A situação logo se tornou tão desesperadora que o líder veterano Giolitti teve que ser chamado de volta de sua aposentadoria. Antes da guerra ele tinha sido sempre capaz de resolver uma crise. Era mestre na arte do *rimpasto*: sabia como formar uma maioria com os diversos elementos que compunham a Câmara no pré-guerra, como um padeiro sabia amassar e reamassar sua massa para fazer o pão. Agora, contudo, ele se encontrou diante de um material com o qual não conseguia lidar com seus métodos tradicionais. Os novos partidos eram como pedras, não como massa, e não era possível quebrá-los em partes para incorporá-las em uma nova maioria.

Sem esperança de sucesso, Giolitti dissolveu a Câmara e formou uma lista conjunta com os Fascistas, esperando que eles pelo menos seriam capazes de quebrar as partes rígidas dos Socialistas e dos Católicos. Na nova Câmara, a situação era, contudo, pior do que a anterior. Na esquerda havia 15 comunistas, nenhum deles teria sido eleito sob o SM – eles foram uma bem-vinda base para o argumento dos Fascistas de que havia o perigo bolchevique. Na direita, havia 36 fascistas, a maioria dos quais tinha tido a ajuda de Giolitti. Esse, que pouco antes os fascistas chamavam de traidor, não teria sequer pensado de trazê-los ao parlamento, não fosse o fato de que as condições criadas pela RP o tinham levado ao desespero. Ele não teria sido capaz de fazê-lo mesmo se quisesse, porque nos distritos uninominais do sistema majoritário, os antigos deputados da direita e do centro teriam defendido suas posições com ou sem o apoio de seus líderes políticos, e os seus eleitores moderados não teriam hesitado em votar por eles ao invés de seus oponentes fascistas.

Na nova Câmara, bem como no velho gabinete, a instabilidade era muito mais séria do que jamais tinha sido antes da guerra. Entre a condução do armistício e a ruptura do governo parlamentar em outubro de 1922, houve dez governos sob cinco primeiros-ministros diferentes. A autoridade de cada governo era mais fraca que a de seu precedente. Eventualmente, em fevereiro de 1922, Facta foi designado primeiro-ministro. A razão não foi que ele era o candidato mais forte, mas sim que era o mais fraco disponível. A história do governo de Facta é uma história de crises, e Facta estava tão preocupado em resolvê-las que não teve tempo nem autoridade para lidar com a guerra civil que irrompeu no país. Quando, em 28 de outubro de 1922, os fascistas marcharam em Roma, seus ministros, uma vez mais, renunciaram. Facta se recompôs e propôs ao rei o estabelecimento de lei marcial, com a ajuda da qual o levante

fascista poderia ter sido facilmente arrasado. O pedido de Facta, contudo, foi feito de forma tão hesitante que, após alguma reflexão, o rei se recusou a assiná-lo. Essa recusa teria sido impossível se o governo de Facta fosse apoiado por uma forte maioria; além disso, em circunstâncias favoráveis, o rei teria prontamente concordado com a proposta de Facta porque ele não tinha nenhuma simpatia pela insurreição fascista. Mas, dadas as condições, Mussolini entrou em Roma em uma carruagem!

### **Representação proporcional e a queda da república alemã**

A história da RP é ainda mais estranha na Alemanha do que na Itália. Os alemães gostam de ir aos extremos em tudo o que fazem; eles nunca param para considerar as consequências de suas ações, não importa quão obviamente absurdas elas possam ser. Quando a Assembleia Nacional adotou a RP, em 1919, contra os alertas em voz alta de Friedrich Naumann, que previu que esse passo significaria o fim do governo parlamentar – fez com que o sistema fizesse parte da constituição e prescreveu que fosse adotado, ao mesmo tempo, pelas assembleias dos vários estados (*Länder*). A abolição do sistema proporcional precisaria de uma maioria de dois terços, que era impossível de ser obtida, porque os interesses investidos que a RP criava de forma tão rápida já estavam representados por tantos deputados eleitos em virtude do sistema proporcional. Para tornar a situação pior, em 1920 o assim chamado “sistema automático” foi adotado. A representação proporcional, como aplicada para as eleições da Assembleia Nacional, não tinha se provado suficientemente “proporcional”, porque os partidos que ficaram concentrados em certas áreas ganharam à custa de outros. Daí em diante, um deputado podia ser eleito a cada 60 mil votos, e em alguns distritos isso significava apenas 3% do total de votos. Assim, uma proporcionalidade plena, ou quase plena, podia ser alcançada. Não foi surpresa que aparecessem novos partidos na mesma velocidade que cogumelos aparecem após uma chuva de primavera.

Nas eleições de 1919 o principal resultado da RP foi evitar que os Socialistas obtivessem uma maioria. Em contraste com a Itália, uma maioria Socialista teria sido provável se houvesse o SM. Já se perguntou se tanto para a Alemanha quanto para a Itália uma maioria Socialista não teria levado ao radicalismo e à guerra civil. Para a mesma questão, a mesma resposta deve ser dada: com o SM, a maior parte dos Socialistas mais à esquerda teria sido derrotada; com toda a probabilidade o partido teria sido mais moderado – quase tímido – como era antes dessas eleições para a Assembleia Nacional, quando os Socialistas mantinham o poder sozinhos.

Mesmo assim, na Assembleia Nacional havia pelo menos uma clara maioria, e um governo foi formado por uma coalizão entre os Socialistas, os Democratas e o Partido do Centro. Mas, quando em 1920 o primeiro Reichstag foi eleito, o crescimento dos Socialistas Independentes, à esquerda, e dos Nacionalistas, à direita – possivelmente apenas por causa da

RP – colocou a coalizão de Weimar em minoria. A “república sem os republicanos” tinha nascido. Um governo minoritário se seguiu a outro, e, em 1923, quando finalmente foi formado um governo com maioria, esse foi liderado por um Chanceler que não era um membro do Reichstag e que tinha buscado apoio principalmente na direita.

Posteriormente, a RP permitiu que vários novos grupos surgissem, entre os quais os partidos de interesse foram o aspecto mais duradouro. Havia dois partidos de camponeses e o “Partido Econômico das Classes Médias Germânicas”. Eles exibiam os mesmos inconvenientes descritos anteriormente. Em complemento aos grupos de interesse, a RP trouxe radicais como os nazistas e os Comunistas ao Reichstag. Com um SM, seriam sempre eleitos pouco Comunistas – porque eles tinham forte apoio em algumas localidades. Mas teriam obtido apenas uma fração dos assentos em relação ao tanto que conseguiram com o sistema proporcional – não o suficiente para obstruir o trabalho dos partidos moderados, ou para transformar o Reichstag em um campo de batalha, ou, ainda, para dar base para a reivindicação dos nazistas de que a Divina Providência os tinha enviado para livrar a Alemanha do perigo bolchevique. Os nazistas eram piores do que os Comunistas. Eles não tinham fortes apoios locais nos quais se basear; ao contrário, tinham que buscar seus votos ao longo de todo o país. Antes de 1930 eles, com toda a probabilidade, nunca seriam capazes de ganhar um assento sob o SM. Após muitos fracassos eleitorais, os quais com certeza teriam significado um pesado dreno aos seus recursos financeiros, eles provavelmente teriam considerado inútil continuar a apresentar candidatos. O partido poderia ter morrido por sua própria ineficiência e Hitler voltaria à pintura de casas.

Sendo as coisas como foram, os nazistas conseguiram partir com grandes esperanças para as eleições de 1930, nas quais obtiveram nada menos do que 107 assentos, excedendo as suas mais otimistas expectativas. Apesar de eles terem acumulado tal força, pode ser dito, com segurança, que sob o SM eles não teriam se tornado um perigo para a democracia germânica. Caso todo o território do Reich fosse subdividido em 400 distritos uninominais de tamanho aproximadamente igual, pode se observar que em nenhum distrito os nazistas obtiveram mais do que 40% dos votos. Suas forças estavam mais igualmente dispersas ao redor do país do que as de qualquer outro grande partido, e sob o SM isso significaria a derrota em praticamente todos os lugares. Por outro lado, os Socialistas e o Partido do Centro teriam estado em excelente posição. Combinados, eles teriam tido uma ampla maioria, a qual teria preservado a integridade da república alemã.

Nas circunstâncias, contudo, Brüning tinha que reunir sua famosa “maioria da tolerância”, consistindo de onze grupos diferentes. Otto Braun, então o Premier da Prússia, socialista, tinha apelado por essa solução, chamando-a de *Koalition aller Vernünftigen* – “uma coalizão para todos os homens razoáveis”. Ele ignorou o fato de que isso foi o começo do fim da democracia, por deixar a oposição sem nenhum “homem razoável”. Uma oposição legal é o que distingue uma democracia de uma ditadura. O eleitor sabe que o único caminho para trazer

o governo à responsabilidade é votar pela oposição. Sob condições normais não há perigo em fazê-lo. O único resultado é que quando os “que estão dentro” (*ins*) são desgastados, eles são trocados pelos “que estão fora” (*outs*). Esses últimos vão se dedicar à tarefa de governar com força renovada, e sendo “razoáveis”, estão preparados para trocar de lugar com seus oponentes caso venham a se tornar uma minoria. Se, contudo, a oposição é de uma natureza diferente, não desejosa de se guiar pelas regras do jogo democrático, isso não é o suficiente para impedir que o eleitor a apoie. Os resultados são destrutivos para a democracia, pois os grupos que então chegam ao poder não permitem que outros os venham a suceder; eles vão abolir as eleições livres de uma vez por todas.

Mas como o eleitor pode prever esse resultado? Apesar de tudo, ele nunca se importa realmente com os resultados finais, e na Alemanha de 1931 e 1932 ele tinha razões imediatas para votar pela oposição. Acima de tudo, ele queria protestar contra a crise econômica mundial. Esse voto de protesto, dirigido mais contra o desemprego e os altos impostos do que contra o governo, aconteceu tanto na Alemanha quanto nos Estados Unidos., na Inglaterra e na França. Nas grandes democracias ocidentais, esse voto foi necessariamente para os grandes partidos democráticos de oposição. Votar por um dos grupos minoritários teria significado desperdício de votos. Na Alemanha, contudo, os nazistas, os Nacionalistas e os Comunistas puderam não apenas facilmente obter os assentos por todos os votos que receberam, mas também eram os únicos partidos para os quais esse voto de protesto poderia ter ido. Eles tinham o monopólio da oposição e seus oponentes o monopólio da responsabilidade. Além do mais, os eleitores alemães tinham uma razão adicional para ir para o lado dos extremistas: a coalizão “de todos os homens razoáveis” era artificial. O eleitor considerava antinatural que os Socialistas cooperassem com Monarquistas, como o Conde Westarp, no apoio ao mesmo governo. Isso era ainda mais visível, particularmente, diante do fato de que tanto os Monarquistas quanto os Socialistas tinham aproveitado a sua “Nova Liberdade” e combatido nas eleições exclusivamente com base em seus próprios programas. As pessoas comuns estavam prontas para escutar os agitadores que diziam a elas que a única razão pela qual todos os partidos democráticos cooperavam era porque os que estavam nos cargos públicos temiam perder os seus empregos, e que na verdade não tinham nenhuma consideração pela “visão de mundo” com a qual tinham, pouco antes, logrado obter e manter como um *desideratum* de todos os eleitores.

Assim, nada mais natural que, nas duas eleições para o Reichstag de 1932, os nazistas e os Comunistas, combinados, tivessem a maioria. Essa “maioria”, é claro, era apenas negativa; ela podia derrotar um governo, mas não substituí-lo. O único propósito positivo para o qual ela foi empregada foi um voto pela anistia de presos políticos, e isso foi como uma troca de prisioneiros entre duas facções rivais. Dessa forma, com o resultado das duas eleições de 1932, a democracia alemã estava morta. A ditadura, de um tipo ou de outro, era inevitável. Na confusão então existente, foi a intriga que decidiu em favor da ditadura de Hitler em vez da

ditadura de Schleicher, mas devemos ter em mente que a intriga somente foi capaz de resolver a questão porque a situação era muito confusa. O antigo presidente Hindenburg tinha dado provas o suficiente de que desejava respeitar a vontade do povo quando ela fosse claramente expressa; ele assim o fizera ao longo de sete anos e muitos daqueles que votaram nele em 1925 nunca o perdoaram por isso. Mas em 1932 o povo falou com tantas vozes que cada uma afogava a outra. Uma vez que uma vontade clara do povo não era mais discernível, era natural que o velho presidente desse ouvido aos seus amigos pessoais, o que, em 30 de janeiro de 1933, trouxe Hitler ao poder.

### **Representação proporcional e a tragédia austríaca**

A queda da democracia alemã foi seguida pela tragédia austríaca. O sistema proporcional tornou a pequena política da Áustria desnecessariamente complicada, a partir de 1919. Ela permitiu que os dois partidos minoritários – os “Grandes Germânicos” e os “Agrários” surgissem, impedindo assim a concentração do poder político que teria sido possível em um sistema claramente bipartidário, nas mãos dos Católicos e dos Socialistas. O perigo verdadeiro, contudo, surgiu em 1931 e 1932, quando a onda nazista varreu a Áustria. Os seguidores dos dois partidos minoritários se moveram quase que unanimemente para os nazistas, que também receberam Católicos, enquanto os Socialistas conseguiram se manter. Os nazistas demandaram novas eleições e em uma atmosfera de confusão o Conselho Federal votou a sua própria dissolução. Ele não ousou, contudo, marcar uma data para torná-la efetiva. A razão foi que no novo Conselho não haveria maioria para um novo governo; o governo existente tinha que enfrentar uma oposição heterogênea dos nazistas e Socialistas que podiam derrotá-lo, mas não substituí-lo.

Em 4 de março de 1933, esse parlamento sucumbiu, do modo tragicômico como caem muitos parlamentos eleitos pela RP. O governo reivindicou que uma moção dirigida contra ele tinha sido derrotada por um empate de 80 a 80, enquanto que a oposição dizia que tinha conseguido aprová-la por 81 a 80. Para mais votações, poderia ter sido decisivo o fato de que o *Speaker*<sup>9</sup>, um Socialista, não votasse. Então ele renunciou, de modo a poder votar com o seu partido. Mas, em seguida, os *deputy speakers* também fizeram o mesmo; no final, o Conselho ficou sem um *Speaker* que o dirigisse, e os deputados deixaram isso assim e foram para casa, sem que ninguém tivesse o direito de convocá-lo novamente. Em 5 de março de 1933, Hitler e Hugenberg alcançaram maioria no Reichstag alemão. Dollfuss, o chanceler austríaco, percebeu que daí em diante novas eleições em seu país, sob o sistema proporcional, só poderiam beneficiar os nazistas. Sendo um legítimo democrata – isso deve ser dito dele com justiça – ele tentou salvar o que podia da liberdade de seu país, e como a Câmara era apenas um obstáculo

---

<sup>9</sup> De origem no Parlamento britânico, a função do *Speaker* é semelhante à de Presidente do Parlamento. O termo remonta ao fato de que era o parlamentar que “falava” em nome dos colegas perante o rei.



em seu caminho, ele governou sem ela. Posteriormente, Mussolini e seu aliado, Heimwehr, forçaram que Dollfus adotasse a política que levou ao embate sangrento com os socialistas em fevereiro de 1934. Dollfuss não pode evitá-lo, e em vez de culpá-lo, é mais justo apontar a confusa situação com a qual ele se confrontou e que havia sido criada pela RP.

Com um SM, a Áustria poderia ter permanecido uma democracia genuína até o fim. Os nazistas austríacos sofreram da mesma fraqueza que os seus colegas alemães até 1930: eles não tinham fortes apoios locais nos quais tivessem uma maioria. Para se ter noção de sua força eles tinham cerca de um terço dos votos totais, em todo o país. É provável que nem mesmo em Graz ou nos distritos rurais de Styria, onde eles eram mais numerosos e acima de tudo mais conspícuos, não alcançassem 50% dos votos. É preciso lembrar que enquanto os nazistas gostavam de se demonstrar nas ruas, seus oponentes tinham um tipo diferente de temperamento e gostavam de ficar em casa. Esses oponentes incluem os Católicos, os Monarquistas, os remanescentes de Heimwehr, e os Socialistas. Em um SM, esses grupos combinados teriam tido, provavelmente, uma maioria em todos os distritos do país, e mesmo na mais livre das eleições do mundo nem um único nazista teria entrado no Conselho Federal.

Em tais circunstâncias, a base moral do governo austríaco teria sido muito mais forte do que foi na realidade. Hitler não poderia ter chamado Schuschnigg de “tirano” como ele fez em Berchtesgaden; não poderia ter alegado que o governo austríaco carecia de qualquer base legal, como fez no seu discurso após a anexação da Áustria. Se estivesse determinado a usar a força de qualquer forma, Hitler poderia ter engolido uma Áustria democrática, como varreu o débil governo de Schuschnigg. Mas teria sido confrontado com muito mais resistência, moral e provavelmente material, e a atitude da opinião pública e dos governos estrangeiros teria sido mais ativamente contrária.

### **Representação proporcional e o general Metaxas**

Uma palavra sobre a Grécia. As instituições políticas não representavam muita coisa nesse país onde a ordem do dia tinha sido muito mais mudança do que continuidade. Mesmo assim, a RP teve uma contribuição importante para a queda do governo democrático. Isso é evidente quando se consideram os resultados das eleições de 1936, que trouxeram ao Parlamento 15 Comunistas que ficaram como fiéis da balança entre 142 direitistas e 143 esquerdistas. Nenhum governo de maioria era possível de qualquer um dos lados e isso facilitou muito o golpe de estado do general Metaxas.

### **Representação proporcional e Degrelle**

Há indícios que apontam para conclusões similares nos casos da Polônia e dos estados bálticos. Além disso, a representação proporcional fez com que governar ficasse difícil na Tchecoslováquia, na Suíça, na Bélgica, na Holanda e nos estados escandinavos. As piores

condições estavam na Bélgica. Nesse país existia, à direita, a oposição dos Rexists<sup>10</sup> e dos Flemish Frontists<sup>11</sup>, e, à esquerda, dos Comunistas. Nenhum desses grupos poderia ter conseguido um assento sob o SM. Além disso, é geralmente assumido que com um SM o Partido Liberal teria desaparecido há muito tempo, e o país teria um sistema bipartidário, com os Católicos e os Socialistas lutando sozinhos pelo poder, com um deles sempre obtendo uma clara maioria. Mas, nas condições da RP, sempre demorava muitas semanas para a formação de um novo governo, e quando esse se formava, nunca era capaz de prover uma clara liderança para a coalizão dos partidos que representava. O resultado foi um mal crônico, do qual a oposição dos extremistas pode se beneficiar. Com o fim da crise econômica mundial, Degrelle tinha pouca chance de chegar ao poder, mesmo contando com a perda de apoio da RP. Mas as condições insalubres criadas pelo sistema proporcional tinham dado vezo a tantos conflitos trágicos, dos quais o SM teria poupado o país.

Assim, o gabinete de van Zeeland, que os apoiadores do sistema proporcional sempre enalteceram como ‘cooperação partidária’ – como se uma coalizão ficasse melhor apenas pelo fato de a chamarmos de cooperação – teve que ceder lugar em circunstâncias que devem ter enchido o Premiê, que tinha feito tanto por seu país, de amargura. Levou-se mais de quatro semanas até que se formasse o gabinete de Janson, que o sucedeu, e esse se constituiu de forma tão frágil que renunciou com apenas quatro meses de existência, os quais foram marcados mais pelo conflito que pelo trabalho construtivo. O Premiê seguinte foi o líder Socialista, Spaak. Quando ele se apresentou à Câmara em maio de 1938, enfatizou os planos para reformar o gabinete e o governo que iria implementar. Acrescentou que o parlamentarismo belga tinha graves defeitos, que precisavam ser eliminados. O governo belga tinha sido apenas uma caricatura de uma democracia. Concluiu dizendo que o alvo deveria ser uma “democracia autoritária”, a qual colocaria um termo à irresponsabilidade dos ministros e dos membros do parlamento.

“Democracia autoritária” – esta frase soa ominosa; ela foi utilizada por Hitler e Mussolini. Autoridade deve ser naturalmente concomitante com democracia – a palavra democracia tem, afinal, alguma coisa a ver com a palavra grega *kratein*, que significa “regrar” – e deve ser alcançada por um processo orgânico. Quão facilmente isso teria sido feito na Bélgica se uma vez mais o seu povo tivesse sido demandado a dar uma maioria ao seu governo, em vez de enviar “representantes de todos os ismos” ao parlamento “em proporção à sua força no eleitorado”.

### **Representação proporcional na Irlanda**

Desde a guerra, a Irlanda tem sido importante para os defensores da RP, assim como foi

<sup>10</sup> O Rexists foi um partido de extrema direita, católico, nacionalista e com verve autoritária.

<sup>11</sup> Os Fleming Frontists defendiam mais reconhecimento para a comunidade flamenca.

a Bélgica no pré-guerra. Quando, em 1918 e 1919 a RP foi proposta em tantos países, parecia que não havia argumento mais cogente em seu favor do que o de que ela havia sido aplicada na Bélgica por duas décadas e não tinha levado a um fracionamento dos partidos ou a uma instabilidade governamental. Atualmente essa afirmativa não pode mais ser feita. Ao contrário, é enfatizado que a Irlanda tem adotado o sistema proporcional desde 1922, e que mesmo assim dois partidos têm dominado, resultando que os governos sucessivos de Cosgrave e De Valera desfrutaram de considerável grau de estabilidade e autoridade.

Mas quando a Irlanda é apresentada como um exemplo dos aspectos benéficos da RP alguns fatos essenciais são esquecidos. O primeiro diz respeito tanto à Bélgica pré-guerra quanto à Irlanda. Nos dois países o sistema de RP que foi adotado não era *proporcional*; por conta do pequeno tamanho dos distritos, os grandes partidos se saíram muito melhor do que os pequenos. Assim a maioria dos assentos que os Católicos tinham na Bélgica antes da guerra foi conquistada com uma minoria dos votos. Esses resultados seriam denunciados pelos defensores do sistema proporcional, caso acontecessem sob o SM, mas eles parecem não ter qualquer consequência quando acontecem no sistema proporcional. Na Irlanda, o partido de Cosgrave e De Valera se beneficiou da falta de proporcionalidade do sistema eleitoral de tal modo que sem esse elemento eles nunca teriam sido capazes de manter sua posição de liderança. No presente, existem não menos que quinze distritos que elegeram apenas três membros. Em cada um deles, um partido que tem mais do que a metade dos votos obtém dois ou três assentos! Assim, nas eleições de 1937, De Valera obteve 50% dos assentos com cerca de 45% dos votos, e com base nisso ele foi acusado pelo seu oponente, Cosgrave, de ter manipulado os distritos<sup>12</sup> a favor de seu partido. De Valera poderia ter respondido que se não tivesse feito isso as eleições teriam resultado em confusão e não teria sido possível chegar-se a uma decisão tolerável. Mas, qual é a vantagem da RP se é necessário submetê-la a tratamento para que fique inócua?

Um segundo fato essencial com relação ao sistema proporcional na Irlanda é que mesmo com a sua falta de proporcionalidade ele chegou, por duas vezes, muito perto de infligir à Irlanda problemas semelhantes que aconteceram em outros países. Isso aconteceu pela primeira vez após as eleições de junho de 1927, as quais reduziram muito a força do partido de Cosgrave. Para piorar sua situação – Cosgrave era o Premiê naquela ocasião – os membros da oposição, que não tinham feito isso antes, assumiram seus assentos no Dail<sup>13</sup>. Em 16 de agosto, 71 votos foram dados a favor de um voto de censura, contra o qual o governo conseguiu mobilizar apenas a mesma quantidade de votos. A moção foi derrotada pelo voto do *Speaker*, que, de acordo com as regras, é responsável por tomar a decisão em caso de empate. Logo após isso, Cosgrave foi capaz de remediar a situação ao dissolver o parlamento e chamar novas

---

<sup>12</sup> Nota do Tradutor: o Autor utiliza a expressão *gerrymandered*. *Gerrymandering* é um método polêmico de definir em termos de área os distritos eleitorais, de modo a beneficiar propositadamente um determinado partido.

<sup>13</sup> Dáil Éireann é o nome da Câmara dos Deputados (Câmara baixa) irlandesa.

eleições. Mas um acidente similar vitimou De Valera em 1937, quando seu partido assegurou 69 assentos, inclusive o do *Speaker*, e todos os outros partidos combinados asseguraram exatos 69. Sua perda de prestígio foi grande ainda mais diante do fato de que ele tinha feito o que podia para evitar tal resultado. Logo foi derrotado na Câmara por uma maioria de 52 a 51. Como Cosgrave em 1927 ele conseguiu acabar com esse estado de coisas na primavera de 1938 ao dissolver o parlamento e convocar novas eleições, nas quais obteve uma clara maioria sobre os outros partidos.

Terceiro, tanto em 1927 quanto em 1938 um período incipiente de confusão pode ter sido terminado por novas eleições, a razão pela qual isso foi possível é de ordem temporária. Sobre esse assunto, citamos um colaborador do *United Ireland*, o jornal semanal do partido de Cosgrave, escrevendo em sua edição de 2 de fevereiro de 1935:

esse país tem um esquema de representação proporcional forçado sobre a população pela Sociedade da Representação Proporcional da Inglaterra, a qual conseguiu convencer o governo britânico, que rascunhou o Home Rule Act de 1920, a tentar essa panaceia no cachorro. Ela ainda não produziu um sistema multipartidário, principalmente por causa da divisão aguda que existia sobre a questão do Tratado, a qual impediu a política a seguir sua trajetória usual, trajetória que estava começando a aparecer, por exemplo, antes que Fianna Fáil entrasse no Dáil.

O autor desse artigo obviamente tinha em mente as primeiras eleições de 1927, quando os grupos de interesse foram representados por 22 membros do Partido Trabalhista e 11 membros do Partido dos Fazendeiros, e nenhum dos dois grandes partidos foi capaz de dominar a cena. A questão do “Tratado” significa que as relações com a Inglaterra tinham até então ofuscado todo o resto. Como essas relações tinham uma natureza política, elas tendiam a dividir o eleitorado em duas frentes, os favoráveis e os contrários ao Tratado. Essa questão foi levantada em 1927, quando os seguidores de De Valera assumiram seus assentos no Dail, e como reação o partido do governo foi fortalecido à custa dos grupos de interesse. De modo similar, o Partido Trabalhista foi enfraquecido em 1938, quando De Valera dissolveu o parlamento após ter alcançado um sucesso espetacular com um novo acordo com a Inglaterra. Mas será que a questão das relações com a Inglaterra seria tão importante no futuro como foi no passado? Se não, é provável que apesar da falta de proporcionalidade no sistema de RP irlandês, a posição de liderança dos dois maiores partidos seria destruída, e a Irlanda estará entregue às ternas misericórdias de governos de coalizão tais como o que a Bélgica agora está enfrentando.

De Valera parece ser um dos estadistas irlandeses a temer esse resultado. Quando ele dissolveu o Dail em 1938, fez a seguinte declaração:

O Parlamento foi dissolvido... Um governo com uma maioria parlamentar precária – constantemente à mercê de combinações de grupos em apoio a interesses seccionais – não podem fazer o trabalho da nação como ele deve ser feito. Durante os últimos seis anos o governo tem sido severamente prejudicado e o interesse nacional tem sofrido pelo fato de que a posição parlamentar do governo era profundamente insegura. Em duas ocasiões eu apelei ao povo para consertar isso. Infelizmente, devido ao sistema de

representação proporcional, meu apelo nessas ocasiões se provou ineficaz. Eu agora apelo uma vez mais. O trabalho que está diante do governo em exercício durante os próximos cinco anos, apesar de ser de um tipo diferente, não será de menor importância do que o feito nos últimos seis. Agora que as bases estão claras pelo recente acordo... o trabalho de reconstrução nacional, como um todo, deve ser enfrentado. No interesse geral, um equilíbrio apropriado entre reivindicações rivais e direitos opostos deve ser mantido- as reivindicações da agricultura e das indústrias manufatureiras, por exemplo, e os direitos do empregador e do empregado. “Não me referi ao principal objetivo nacional, o fim da divisão, mas há alguma dúvida de que esse objetivo possa ser alcançado mais facilmente por um governo forte do que por um fraco?”

De Valera refere-se em termos inequívocos ao fato de que no futuro o governo vai se preocupar mais com a economia do que com problemas políticos. Estava obviamente consciente da necessidade de colocar o interesse comum acima dos interesses dos grupos nesses assuntos. Mas será que seu aviso sobre os possíveis efeitos da RP teve consequências práticas? Quando o presente autor visitou a Irlanda no verão de 1937, um membro proeminente do partido de Cosgrave disse a ele, quando perguntado sobre os efeitos do sistema eleitoral irlandês, que a RP era tão ruim quanto podia ser, mas que por conta dos interesses investidos que ela tinha desenvolvido, era impossível aboli-la. Essa é de fato uma das mais graves características da RP, que os partidos e os deputados que a ela devem o seu sucesso vão naturalmente recusar-se a votar pela sua abolição e geralmente serão suficientemente fortes para prevenir que qualquer atitude seja tomada com esse intento. No presente, contudo, uma combinação de circunstâncias favoráveis deu ao partido no poder na Irlanda uma maioria clara. Isso deu a De Valera uma chance de proceder à abolição da RP, caso desejasse. Ninguém sabe se essa chance vai se apresentar novamente, caso não seja aproveitada nesse momento.

### **Representação proporcional na Irlanda do Norte**

Sempre que se mencionar a experiência da Irlanda com a RP, deve-se dar atenção à Irlanda do Norte, onde a RP foi introduzida pelo Ato do Governo da Irlanda de 1920 e abolida pelo Parlamento da Irlanda do Norte em 1929. É dito que as reclamações que as minorias têm contra o governo da Irlanda do Norte se agravaram por conta da abolição da RP, uma vez que a oposição foi privada de sua “representação justa”.

Para isso deve ser primeiro respondido que as perdas que a maioria Nacionalista teve através da abolição da RP não tiveram consequências. Eles elegeram, em uma Casa de 52 membros, 12 membros nas eleições com o sistema proporcional, e 11 nas duas eleições seguintes, realizadas sob o SM. Em 1938, para ser exato, os Nacionalistas obtiveram apenas 8 assentos, mas a razão foi que em três distritos onde tinham uma maioria assegurada, eles boicotaram as eleições, enfatizando assim o quanto apreciavam a “representação justa” em um parlamento no qual estariam ligados a uma minoria permanente, de qualquer forma.

As perdas sustentadas pelos Nacionalistas foram mais severas nos governos locais; os

distritos para o Conselho da cidade de Derry e para os Conselhos das Cidades de Fermanagh e Tyrone foram arrançados de tal forma que uma maioria Nacionalista se tornou uma minoria. Mas devemos repetir o erro trágico dos Socialistas alemães, que antes da guerra demandaram a RP para proteger a si mesmos contra a desigualdade dos distritos, não percebendo que o remédio para o *malapportionment* é um bom *apportionment* e não a RP? Uma revisão dos distritos na Irlanda do Norte pode ser demandada em nome da honestidade e da justiça, mas se a demanda por RP for renovada, então os líderes Unionistas terão uma chance esplêndida na Irlanda do Norte para se esquivar da questão ao abrir fogo uma vez mais sobre a RP. Eles já provaram no passado que poderiam fazer isso de formas muito efetivas. Por exemplo, Lorde Craigavon, o premiê norte-irlandês, ao defender o SM em 1927, citou Lorde Curzon, como segue:

Durante os últimos três ou quatro anos eu fui confrontado com o fenômeno de uma série de governos italianos instáveis, raramente durando mais do que alguns meses e privando seus representantes nas Conferências Aliadas do poder que deriva da estabilidade das instituições. Acho que coloquei a mesma questão para cada ministro italiano que se sucedia, seja primeiro-ministro, seja ministro das relações exteriores, com quem eu tive a alegria de me associar, e, a cada vez, eu tive a mesma resposta: ‘a fraqueza das instituições e a instabilidade do governo é devida à representação proporcional e tão somente à representação proporcional’.

Essa citação estabelece um dos argumentos que os Unionistas da Irlanda do Norte têm utilizado contra a RP; há muitos outros, e desafiá-los pelo tipo de argumento usualmente colocado pelos defensores da RP é perda de tempo. Muito mais pode ser alcançado ao se apontar a manipulação dos distritos<sup>14</sup>; e a Ciência Política deveria urgir, no caso da Irlanda do Norte, como em muitos outros, que mais do que tratar um mal existente em questões subsidiárias, o melhor procedimento é aboli-lo. Deixe os seis condados do nordeste da Irlanda se reunirem aos 26 outros, o que permitiria que eles tivessem plena medida de sua atual capacidade de autogoverno. Nada iria acontecer aos protestantes em uma Irlanda unida. Ao contrário, eles iriam ter nas mãos o equilíbrio entre os dois maiores partidos, forçando-os a aceitar todas as suas demandas mais razoáveis. Nada também aconteceria aos defensores da cooperação com a Inglaterra, porque eles também seriam fortes o suficiente para imporem a sua vontade sobre os outros – e todas as reclamações contra a Inglaterra removidas, os outros não se importariam. Esta é a real solução para o problema da divisão da Irlanda; nenhuma outra servirá.

### **Estados Unidos, governos municipais**

Nos Estados Unidos a agitação em torno da RP ficou centralizada principalmente nas grandes cidades; o movimento de reforma municipal enxergou que o sistema proporcional

---

<sup>14</sup> *Gerrymandering*.

poderia ajudá-lo a quebrar a regra da ‘máquina’<sup>15</sup> que estava tão fortemente entrincheirada em algumas áreas urbanas. A regra da máquina é tão ajudada pelo SM porque o alinhamento dos partidos nacionais transferiu-se para as eleições municipais, e enquanto ao redor da nação como um todo, os votos mudam o suficiente para assegurar a transição do poder de um partido para o outro, muitas cidades permaneceram por muito tempo nas mãos de um grupo político. Nessas cidades, as minorias nunca tinham a chance de se tornarem maioria, e geralmente seus líderes adotavam a tática de buscar um acordo com o partido no poder, obtendo parte do espólio em retorno pela promessa de não fazer uma oposição ativa. Mesmo onde havia a vontade de cumprir com a função democrática da oposição e controle, isso era normalmente impossível, porque o sistema *ward*<sup>16</sup> permitiu que o partido dominante mantivesse a maioria e evitou que a minoria obtivesse um número suficiente de assentos.

Deveria ser óbvio, contudo, que os grandes males no governo municipal não foram criados pelo SM e que não desapareceriam automaticamente com a sua abolição e a adoção do sistema proporcional. O governo municipal é tão comumente passível de objeções porque é corrupto; e é corrupto porque é um governo de ‘máquina’, e o governo de ‘máquina’ é possível porque há recursos dos quais a máquina se alimenta. Se todos os empregos que não tivessem a natureza de configuração de políticas públicas fossem efetivamente deixados para o serviço civil, se todos os juízes e oficiais menores fossem designados em vez de eleitos, então as máquinas não seriam capazes nem de lidar com uma quantidade suficiente de patronagem nem de influenciar os tribunais. Poucas pessoas se importariam com um chefe que não tivesse cargos para distribuir e que não fosse capaz de dar proteção nos tribunais.

Além disso, os movimentos de reforma municipal, se realmente quisessem o controle da cidade, precisariam, sob o sistema de RP, de uma maioria dos votos ainda maior do que debaixo do SM, que, em um contexto triangular pode guindá-los ao poder com uma mera pluralidade. Assim, eles poderiam ser mais ajudados por eleições no sistema de blocos, com os *wards* sendo abolidos e eleições se dessem considerando a cidade inteira. Os aspectos mais desejáveis do sistema *ward* poderiam ser mantidos por meio de requisições para que as listas apresentadas incluíssem um candidato residente para cada distrito, e a cidade poderia ser dividida em tantos distritos quanto necessários para esse propósito. Além disso, certa porcentagem dos assentos poderia ser garantida à minoria, fazendo com que houvesse uma oposição eficiente no Conselho da Cidade.

No âmbito desse quadro geral vários arranjos são possíveis, os quais responderiam a todas as objeções razoáveis. Por exemplo, uma concessão pode ser feita às necessidades dos movimentos reformistas com a adoção do voto único transferível para o fim de determinar quem

---

<sup>15</sup> NT: Havia um modelo no governo norte-americano no qual o partido que vencia as eleições levava todos os cargos públicos – *spoil system*. Esse modelo se replicava no nível municipal e é a ele que o autor se refere quando fala na regra da máquina. A “máquina” são os cargos públicos.

<sup>16</sup> NT: o Ward era uma subdivisão eleitoral, usualmente correspondente a um bairro ou uma paróquia.

é eleito, tanto na lista da maioria quanto na lista da minoria, apesar de que é evidente que a necessidade de uma decisão clara exclui a possibilidade de votar em candidatos em mais de uma lista. Os reformistas têm geralmente enfatizado que a sua “organização amadora” pode ser vitoriosa apenas se eles pudessem colocar em sua conta as pessoas pertencentes a diferentes grupos e diferentes organizações, dizendo a cada um dos candidatos para conseguir tantos votos quanto possível e para pedir aos seus eleitores que deem a sua segunda e terceira opção para outra pessoa na lista. Isso pode facilmente ser feito no contexto proposto, o qual daria, então, aos reformistas tudo o que eles queriam e, além disso, iria conter as vantagens do SM e evitar os inconvenientes da RP.

Na verdade, no governo das cidades americanas a RP tem sido aplicada na forma tradicional do voto único transferível e os seus registros não são tão confiáveis quanto é geralmente dito. Em Asthabula ele encorajou a segregação racial e foi abandonado; em Cleveland a situação não foi muito diferente. A experiência de Wheeling e Toledo não foi de qualquer modo espetacular, em nenhum sentido. Em Cincinnati a melhoria no governo municipal deveu-se ao fato de que o *Charter Group*<sup>17</sup> teve a maioria dos votos coletados. É óbvio que nessas circunstâncias o SM, dado o que já foi exposto até aqui, teria proporcionado resultados eleitorais no mínimo tão bons quanto os que foram obtidos pela RP. Em 1936, contudo, o *Charter Group* obteve quatro assentos no Conselho, seus oponentes também, e o equilíbrio do poder ficou nas mãos do Ver. Bigelow, eleito pelos “Single Taxers” e posteriormente eleito para o Congresso pelos democratas. Antes que a reforma na administração pudesse continuar, um acordo tinha que ser feito com Bigelow. Em tal situação, a única diferença entre o sistema majoritário e o proporcional é que o primeiro, em particular quando havia dois turnos, deixava ao eleitor fazer um acordo – e por isso era tão desacreditado – enquanto que a RP levava a decisão para os representantes da cidade, o que, como mencionado anteriormente, certamente não é democrático. As eleições posteriores em Cincinnati enfraqueceram o *Charter Group* ainda mais, e então ficaria óbvio que o sistema de RP não pode produzir os milagres que lhe são usualmente atribuídos.

Permanece estranha a história da RP na cidade de Nova Iorque. É difícil entender porque que os Fusionistas<sup>18</sup> desenvolveram simpatia pela RP. Em 1933, La Guardia foi eleito com uma mera pluralidade dos votos. Se então houvesse o sistema de RP, e se o prefeito fosse eleito pelo Conselho, como os apoiadores do sistema proporcional demandavam, então as duas facções democráticas teriam tido uma maioria no Conselho e o candidato fusionista não teria sido eleito. Mas em 1936 a RP foi colocada em votação, junto com o novo regimento do

---

<sup>17</sup> O *Charter Group* foi um grupo que se organizou em torno de um movimento de reforma do governo municipal de Cincinnati, com várias propostas de modernização administrativa.

<sup>18</sup> NT: Os *Fusionists* eram um grupo que combinava o conservadorismo social ao liberalismo econômico.



Conselho<sup>19</sup>, e obteve uma maioria inesperada. O caso *a favor* da RP foi clara e competentemente apresentado; o caso *contra* foi deixado para a Tammany<sup>20</sup>, e, como bem destacou o New York Times, essa organização não era acostumada com a argumentação e quase nada foi apresentado ao público, exceto uma hábil declaração feita pelo ex-governador Smith, que chegou muito tarde. Não é infundado dizer que a maioria daqueles que votaram a favor da RP não sabiam muito sobre o sistema; a Tammany era contra, e isso foi, para centenas de milhares de eleitores, razão suficiente para votarem *a favor*. Eles ignoraram o fato de que a Tammany estava tão interessada no SM quanto um homem sentenciado à morte se interessa pela melhoria da guilhotina.

Em 1937 o primeiro Conselho sob o novo regimento foi eleito. Ele poderia ter sido escolhido debaixo do arranjo mencionado antes, com a cidade inteira formando apenas um distrito. Então – em um dia no qual os fusionistas varreram a cidade por todos os cargos onde o SM tinha lhe dado uma chance de brigar por uma decisão clara – a maioria no Conselho certamente teria sido deles. Mas deixou-se a questão para a RP, que representaria a vontade do povo no novo Conselho. Foram 13 assentos para Tammany e 13 assentos para os fusionistas e seus dois amigos democratas. Onde, sob tais condições, estava a vontade do povo? Talvez com o Presidente do Conselho, que tinha o voto decisivo em caso de empate.

Mas se a RP pode criar maiorias, o faz de forma tão frágil que o acidente da presença ou ausência de um membro pode assumir importância decisiva. Assim aconteceu repetidamente na história da RP, como, por exemplo, na Irlanda em 1927, ocasionalmente na Dinamarca, e no Conselho Nacional Austríaco durante os últimos e tumultuados anos de sua existência, e uma vez mais em Nova Iorque. A dificuldade aconteceu quando Quill, um dos fusionistas, voltou para a Irlanda para se casar. Quando ele retornou, citou em sua defesa o comando bíblico de que “não é bom que o homem fique só”, acreditando que isso certamente o absolveria. Mas isso não apagou o fato de que durante sua ausência seus colegas não puderam contar com seu voto. O novo Conselho tinha sido elogiado por conta de seu caráter deliberativo, mas “deliberação”, com uma boa medida de comentários acrimoniosos, levou à questão sobre em que grau doze ou treze constitui uma maioria. Antes das eleições, os defensores da RP disseram aos eleitores que uma vez que o Conselho terminasse sua tarefa de deliberação ele estaria ainda mais capaz de tomar uma boa decisão. Mas em vez de uma decisão foram tomadas duas, o que era muito ‘bom’ afinal de contas, e somente foi possível um acordo em relação à possibilidade de deixar o Judiciário escolher qual decisão deveria prevalecer.

Mesmo depois disso, os conselheiros não se dedicaram às questões ordinárias. Eles deram sua atenção a Quinn, um membro da Tammany. Estava em jogo a questão de se uma

---

<sup>19</sup> NT: o autor usa a expressão *charter*, que significa uma declaração de princípios, deveres e propósitos de uma organização.

<sup>20</sup> A Tammany foi uma sociedade política formada por membros do Partido Democrata, que governou Nova Iorque de 1854 a 1934.

certa quantidade de garrafas de leite recebidas, bem como uma quantidade de idas à lavanderia dele em um certo endereço, junto com a reivindicação de que ele havia dormido no local com seus pijamas, justificavam a assunção de que era de boa fé um residente do distrito que o havia eleito. A intenção era eliminá-lo do Conselho, corrigindo, assim, a vontade do povo, e produzindo uma maioria melhor do que a RP tinha conseguido. Mas então o outro lado mirou suas armas no azarado Quill, sem se importar com o fato de que em função de seu novo casamento ele já tinha recebido muito atenção pública de qualquer forma. O mesmo tipo de questão foi perguntada, o mesmo tipo de testemunha foi ouvida e os mesmos tipos de relatórios foram submetidos. Quando o Conselho foi revisar os relatórios, ambos os culpados eram profundamente merecedores de continuar como membros, e o tempo e o dinheiro que gastaram tentando provar o contrário não teria sido desperdiçado. Nova Iorque pode ficar feliz porquanto seu governo ela não tenha que contar com esse Conselho eleito pela RP, e que o seu prefeito e o *Board of Estimates*<sup>21</sup> tenham sido eleitos pelo SM, com autoridade para deliberar bem como para decidir.

A questão que então surgiu foi sobre qual era o método apropriado para se lidar com a agitação causada pela RP. O melhor procedimento, é claro, tanto em Nova Iorque como em qualquer outro lugar, teria sido uma adequada explanação dos méritos do SM na primeira vez em que sua abolição houvesse sido sugerida. Se isso tivesse acontecido, há todas as razões para crer que a RP teria sido derrotada em Nova Iorque. Afinal de contas, a absoluta maioria dos que votaram a favor da RP eram crentes convictos na democracia, e se tivesse sido explicado a eles que o único método que faz a vontade do povo prevalecer em uma democracia é a regra da maioria, muitos deles então teriam votado contra a adoção de um sistema eleitoral que tinha forjado estragos demonstráveis à causa da democracia em tantos países.

Sobre esse assunto deve ser mencionado incidentalmente que o argumento preferido apresentado pelos defensores da RP em Nova Iorque é tão falacioso quanto todos os outros. Foi dito que em um SM apenas parte dos votos é ‘efetiva’, porque muitos dos votos são dados a candidatos que não são eleitos. É acrescentado que os eleitores que apoiaram candidatos perdedores são privados de seus direitos como cidadãos. Na verdade, é o contrário. O que o eleitor quer é fazer uma decisão clara sobre a política a ser perseguida pelo corpo legislativo específico que vai ser eleito. Essa decisão, no longo prazo pelo menos, pode ser feita efetivamente apenas com a ajuda do SM. A RP divide o voto entre candidatos numerosos e os “ismos” que eles “representam”; ela falha em dar ao eleitor a chance de decidir sobre o caráter do corpo para o qual ele elege os membros. Dessa forma, é a RP, e não o SM, que priva o cidadão de seus direitos.

Mas o que deveria ter sido feito após o sistema proporcional ter sido adotado? A

---

<sup>21</sup> NT: o *Board of Estimates* era um corpo governamental responsável pelo orçamento municipal e por decisões quanto ao uso da terra.

Convenção Constitucional do Estado de Nova Iorque, reunida em 1938, decidiu a favor da proposição de banir, constitucionalmente, a RP, o que seria aplicado tanto nas eleições municipais quanto na estadual. Isso gerou um forte antagonismo entre os defensores da RP na cidade de Nova Iorque, que declararam que a emenda proposta violava os mais elementares princípios da autonomia do governo municipal. Foi ignorado que a RP pode facilmente se desenvolver na verdadeira negação da autonomia. Afinal de contas, foi o que de fato aconteceu durante as eleições de 1937 para o Conselho da Cidade de Nova Iorque, quando o povo votou a favor dos fusionistas e a RP gerou um conselho que era metade fusionista e metade Tammany. A decisão com relação ao caráter do Conselho foi retirada das mãos dos eleitores e como último recurso foi deixada para os tribunais. É isso um tipo desejável de autonomia?

Além disso, deve ser tido em mente que não podemos aplicar o método de “tentativa e erro” em uma questão como a RP. O teste pode ser feito, mas, quando o povo percebe que um erro foi cometido, pode ser difícil, senão impossível, retificá-lo. Em Nova Iorque, bem como em todos os outros lugares, a RP rapidamente desenvolveu os interesses investidos, os quais se opõem à sua abolição por todos e quaisquer meios. Uma coalizão de minorias, consistindo de Republicanos, dissidentes dos Democratas, o Partido Trabalhista Americano, os Progressistas, os Socialistas e os Comunistas defendem a RP. Para todos esses grupos, a RP dá maiores chances de eleger conselheiros do que qualquer um deles teria sob o SM. Por essa razão eles são a favor da RP, e são relutantes em considerar quaisquer argumentos contra esse sistema eleitoral. É muito estranho ver a forma como a maioria desses grupos coloca seus interesses imediatos acima dos seus interesses de longo prazo. Os republicanos nova-iorquinos, por exemplo, deveriam saber que a RP, se aplicada em uma escala maior, destruiria o sistema bipartidário, do qual o seu próprio partido dependia tão intensamente. Os líderes do Partido Trabalhista Americano poderiam bem ponderar se os trabalhadores americanos estariam interessados em um sistema eleitoral que ajudou tanto os inimigos do trabalho em países como a Itália e a Alemanha.

Existe hoje em dia, contudo, uma tendência geral a negligenciar interesses de longo prazo quando eles conflitam com os interesses mais imediatos. O humor prevalecente parece ser, como Keynes colocou, o de achar que “no longo prazo estaremos todos mortos”. Assim, é duvidoso achar que há alguma chance de que o sistema de RP seja repellido pelos eleitores nova-iorquinos. Os vários grupos minoritários criaram uma atmosfera na qual todos os que são contra a RP são considerados imorais. Em tais circunstâncias, qualquer um se sentiria com vontade de condenar a ação da Convenção Constitucional de Nova Iorque que propunha o banimento da RP. As gerações futuras de eleitores da cidade de Nova Iorque teria tido razão em ser gratos a essa disposição constitucional, a qual, ao se sobrepor a uma decisão feita pelo eleitorado nova-iorquino, obrigou a cidade a recuperar o SM, o único instrumento para a produção de decisões

efetivas no futuro<sup>22</sup>.

### **Estados Unidos. A nação**

Tendo sido aplicado a um número crescente de municipalidades, a RP é agora recomendada para as eleições estaduais e a nacional. Muitos dos que a apoiam para o governo municipal prefeririam confinar o seu uso a essa instância. Eles desejam enfraquecer os efeitos do SM onde eles se mostraram muito fortes, mas não destruí-lo como um fator a moldar os elementos básicos do alinhamento político do país. Eles são incapazes, contudo, de resistir ao apelo popular do argumento de que se a RP é inerentemente tão boa, como provado pelas eleições municipais, não haveria razão para que não se obtivessem os seus benefícios também nos níveis estadual e nacional. Mas caso a RP fosse aplicada em uma escala maior ela logo destruiria o vigor da democracia americana.

Deixe-nos lembrar que esse é o maior país no qual a forma democrática de governo foi experimentada. Quanto maior o país, maiores são os fatores que promovem a diversidade. Nos Estados Unidos, os interesses econômicos dentro das várias seções são amplamente diferentes. Além do mais, a imigração de pessoas de muitas nações trouxe problemas adicionais, que apenas poucos outros países conhecem.

Para superar todas essas forças que promovem a diferenciação, o SM serviu bem ao país. Os vários grupos de imigrantes, por exemplo, perceberam que o sistema eleitoral existente dá a eles poucas chances de formar partidos como quisessem. O sistema bipartidário tem sido quase inescapável; e o problema da assimilação foi resolvido por cada partido ao fazer o seu melhor para atrair para seus quadros os recém-chegados aos portos e para fazê-los se sentir em casa. No presente momento, o problema da assimilação da maioria dos imigrantes é apenas uma questão do passado. Mas o problema com os negros permanece. Sob um sistema de SM, ele pode ser deixado para resolver a si mesmo, da forma tradicional. Sob as regras da RP, contudo, a tentação de se formar um Partido Negro seria muito grande para se resistir, e uma reação, na forma de um reavivamento da Ku Klux Klan, seria então inevitável.

Há outras linhas divisórias, para além da racial. Caso o sistema de RP americano fosse tão proporcional quanto o germânico e permitisse que um candidato se elegesse com apenas três por cento dos votos, então os partidos Socialista e Comunista logo teriam os seus próprios representantes no Congresso. Além disso, lá agora existem os mais vigorosos elementos do Partido Trabalhista Americano. No passado, ele teria que se comprometer e aliar com outro partido, como em Nova Iorque, ou então enfrentar a derrota, como em Detroit e Seattle. A RP

---

<sup>22</sup> Nota do Autor: Por outro lado, é de se lamentar que a Convenção Constitucional de Nova Iorque tenha banido a representação proporcional com tão pouco debate. Uma questão tão grave como essa requer uma ampla oportunidade para que os defensores do sistema eleitoral banido apresentassem os seus argumentos; caso o assunto tivesse sido plenamente discutido, muitos daqueles que, em determinadas circunstâncias, foram forçados a abandonar a representação proporcional o teriam feito de forma voluntária.

daria a eles a sua “Nova Liberdade”, e o seu uso levaria o país cada vez mais distante do caminho da unidade nacional.

Apesar de que os resultados numéricos exatos aos quais a RP levaria não possam ser previstos, não há dúvidas com relação à sua magnitude. Basta lembrar que em 1924 La Follete teve 16,2% de votos; ele não teve chance de ser eleito, e sua lista nem sequer chegou a aparecer em todos os estados, e é seguro assumir que com a RP sua votação popular teria sido maior. O sistema majoritário deu a ele apenas 13 eleitores de Wisconsin, correspondendo a 2,4% do total. O resultado foi que no dia após as eleições a ideia de aumentar o movimento progressista e transformá-lo em um terceiro partido estava morta (para fins de comparação, deve-se dizer que em setembro de 1930 Hitler obteve sua maior vitória eleitoral com 18,3% dos votos. A representação proporcional deu a ele um número correspondente de assentos no Reichstag; a crise econômica mundial e a cooperação dos comunistas fez o resto). Há pouca dúvida que após a adoção do sistema de RP para as eleições nacionais os vários grupos que teriam surgido conseguiriam votos em um percentual consideravelmente superior ao de La Follete, e logo o sistema bipartidário estaria destruído, com nenhum partido sendo capaz de obter, novamente, uma maioria no país.

Foi proposta a aplicação da RP às eleições presidenciais com a distribuição do voto eleitoral de um estado entre os vários candidatos, em proporção ao número de votos obtidos por eles. O resultado logo seria que um candidato não mais conseguiria obter uma maioria no colégio eleitoral. Isso significaria que o presidente não mais seria eleito diretamente pelo povo. A Casa dos Representantes logo teria que selecionar um dos três candidatos com maior votação popular. A eleição teria que ser decidida por um compromisso entre os muitos partidos na Casa, e o resultado seria provavelmente similar ao da Itália nos tempos do Facta – algum partido iria objetar a qualquer um que tivesse autoridade real, e o candidato mais fraco disponível seria eleito. Ele teria que enfrentar um Congresso composto por um número de partidos que seriam todos tão rígidos quanto orgulhosos de sua “visão de mundo”, como eram os partidos italianos e alemães. É difícil enxergar como algo além de um impasse permanente não se desenvolvesse nessa situação.

Quando a Câmara italiana debateu a adoção da RP, em 1919, o deputado Peano registrou que fora a mais importante medida que ele poderia ter proposto ao parlamento. Da mesma forma, pode ser dito que nenhuma das emendas constitucionais jamais propostas ou consideradas nos Estados Unidos se comparam em importância com a possibilidade da introdução da RP em nosso governo nacional. O significado das instituições democráticas depende dos partidos políticos que trabalham com elas. Os partidos que vieram ao poder com o SM, nos últimos 150 anos, não importa o quão deficientes possam ser a partir de outros pontos-de-vista, têm trabalhado a máquina da democracia com um espírito democrático. Por outro lado, Walter Gagehot nos disse que tipo de partido a RP teria trazido ao Parlamento Britânico:

“característicos, e dessa forma, imoderados, representantes para cada ‘ismo’ em toda a Inglaterra”. Existem tantos ‘ismos’ deste lado do Atlântico quanto existem na Inglaterra no tempo de Bagehot. Caso a tarefa do Congresso se transforme na representação desses, em proporção à sua quantidade pelo país, há pouca razão para esperar que a maquinaria da democracia iria trabalhar como trabalhou no passado. Os vários partidos iriam afrontar uns aos outros com suas diferentes “visões de mundo” e o resultado seria paralisia parlamentar, como aconteceu na Itália e na Alemanha. A RP, ao trazer os ‘ismos’ para o Congresso – e dessa forma os desenvolvendo no país – seria o cavalo de Tróia carregando em seu interior as forças para a destruição da cidadela da democracia.



## A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

### THE CRISIS OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY

Julio Roberto de Souza Pinto\*

Débora Messenberg Guimarães\*\*

Flávia Lessa de Barros\*\*\*

O sistema-mundo moderno (WALLERSTEIN, 1984; 2007) se sustenta sobre três projetos de monopólio inter-relacionados: o econômico, que garante a contínua acumulação de capital e assim o funcionamento do sistema; o político, que garante o monopólio econômico; e, finalmente, o cultural, que garante o monopólio político.

A cultura política mundialmente hegemônica na contemporaneidade começou a ser construída na Europa do século XVI, com o “Renascimento”, mas foi no século XVIII, com o “Iluminismo”, que ela assumiu a forma com a qual passou a controlar os corações e mentes de grande parte dos habitantes do planeta pelos séculos seguintes.

Um dos principais arquitetos dessa cultura política hegemônica foi o filósofo francês Jean-Jacques Rousseau. Rousseau queria construir um sistema político que garantisse democracia numa situação em que a propriedade privada gerava desigualdade e, portanto, punha em risco a liberdade; um sistema político que edificasse um estado, defendesse a propriedade privada e definisse a propriedade pública como sendo algo que, pertencendo a todos, não

---

\* Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília e pós-doutor pela Universidade de Oxford, Reino Unido (2011-2012), e pela Universidade de Duke, EUA (2014-2015). É professor do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados. Desenvolve pesquisas relacionadas com as seguintes áreas: modernidade, pós-modernidade, pós-colonialismo, decolonialismo, democracia, representação e participação política, políticas públicas e legislativas (julio.pinto@camara.leg.br)

\*\* Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2000) e pós-doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (2006). Atualmente é professora adjunto 3 da Universidade de Brasília. Foi membro da Diretoria da Sociedade Brasileira de Sociologia – SBS (2009-2011). Tem experiência na área de Sociologia Política, Pensamento Social Brasileiro e Sociologia Rural. Desenvolve pesquisas relacionadas, principalmente, aos seguintes temas: democracia, cultura política, modelo político brasileiro, elites políticas e parlamento (debmess@gmail.com).

\*\*\* Doutora em Sociologia (2005), com Pós-Doutorado em Sociologia (2007) pela Universidade de Brasília. Professora do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, da Universidade de Brasília. Coordenadora do Núcleo-Rede de Estudos e Pesquisas sobre Desenvolvimento e Democracia na América Latina. Coordenadora do GT Estudos Políticos, Sócio-jurídicos e Institucionais da Associação Latino-Americana de Sociologia, Membro do GT Integração Regional e Unidade Latino-Americana e Caribenha, do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais. Principais áreas: Sociologia Política, Sociologia do Desenvolvimento; Sociologia Latino-americana (flaviabarros@unb.br).

pertencesse a ninguém. A representação política estaria, pois, a serviço de todos, mas, sendo de todos, não seria de ninguém. Para Rousseau, essa representação política seria gerada pela passagem da “vontade de todos” os que constituíam a sociedade para a “vontade geral”, ou seja, a vontade daqueles pré-selecionados por todos, mas que não respondem a ninguém. Como dizia Carl Schmitt, representar significa tornar presente um ausente, ou seja, ninguém (*apud* HARDT; NEGRI, 2012).

As ideias de Rousseau foram inscritas na Constituição dos Estados Unidos e nas constituições resultantes da Revolução Francesa. A Revolução Francesa foi a grande virada da história do sistema-mundo moderno, tendo trazido duas mudanças fundamentais, que constituíram a base da cultura política do sistema-mundo moderno: a normalidade da mudança política e a reformulação do conceito de soberania, agora investida no povo-cidadão. O conceito de soberania popular, se teoricamente era inclusivo, na prática resultou na exclusão de muita gente. Na realidade, a história da política dos séculos XIX e XX foi a história do debate em torno da linha que divide incluídos e excluídos, mas esse debate sempre se deu dentro do arcabouço de uma geocultura que proclamava a inclusão de todos como definição da boa sociedade.

Na primeira metade do século XIX, o cenário ideológico restringia-se basicamente ao conflito entre conservadores e liberais. Não havia qualquer grupo forte que esposasse uma ideologia mais radical. Aqueles com inclinações mais radicais frequentemente se ligavam a movimentos liberais como pequenos apêndices, ou procuravam criar pequenos espaços de dissidência. Foi a Revolução Mundial de 1848 que ampliou o espectro ideológico de dois para três adversários: conservadores à direita, liberais ao centro e radicais à esquerda.

Embora passageira e duramente reprimida, a Revolução Mundial de 1848 provocou uma série de questionamentos estratégicos. Os conservadores perceberam que o Reino Unido foi o único país a não se envolver com a Revolução Mundial de 1848, apesar de ter sido o palco do mais importante movimento radical da Europa na década anterior. O segredo parecia haver sido o tipo de conservadorismo pregado e praticado lá por Robert Peel, consistente de pequenas concessões destinadas a enfraquecer o apelo a ações mais radicais (WALLERSTEIN, 1991; 2007). Os radicais, por sua vez, conquanto quisessem deixar de ser meros apêndices dos liberais, convenceram-se das graves limitações de seu espontaneísmo. Os liberais, finalmente, perceberam que não bastava pregar as virtudes de se confiar aos especialistas a responsabilidade por uma mudança social razoável e oportuna; eles precisam se engajar na arena política se quisessem que isso acontecesse. Para tanto, eles teriam de se articular com seus antigos e novos adversários, consolidando-se como uma ideologia de centro.

Foi o que de fato ocorreu. O período de 1848 até a Primeira Guerra Mundial foi marcado pelo delineamento de um programa liberal nos países centrais do sistema-mundo moderno. Esse programa consistia de três elementos principais: gradual extensão do sufrágio e



expansão do acesso à educação; expansão do papel do estado na proteção da atividade laboral, da saúde e do salário dos trabalhadores; transformação da cidadania de estado em “nação”. Ou seja, a transformação em política pública do *slogan* “liberdade, igualdade e fraternidade”. Curiosamente, o programa dos liberais veio a ser executado pelos conservadores – Disraeli, extensão do sufrágio; Napoleão III, legalização dos sindicatos; e Bismarck, criação do estado de bem-estar social – e apoiado pelos radicais. Os conservadores e os radicais se transformaram, portando, em meros avatares dos liberais, em relação aos quais suas diferenças se tornaram mais marginais do que fundamentais (WALLERSTEIN, 1991; 2007).

O triunfo do liberalismo na definição da cultura do sistema-mundo moderno no século XIX e na maior parte do XX foi possibilitado pelo desenvolvimento dos fundamentos legais do estado liberal e da democracia representativa. Mas, por mais paradoxal que pareça, foi igualmente viabilizado pelo surgimento e pela crescente importância dos movimentos antissistêmicos, cujas atividades, em seu conjunto, serviram para reforçar o sistema (WALLERSTEIN, 1991; 2005; 2007).

As tentativas por parte de diferentes grupos de se incluírem como cidadãos se tornaram o foco central dos movimentos antissistêmicos. Em meados do século XIX, surgiam os primeiros sindicatos e partidos trabalhistas e socialistas, primeiro nos grandes centros de produção industrial e, em seguida, no resto do mundo. Durante a maior parte do século XIX e boa parte do século XX, essas organizações foram hostilizadas tanto pelas máquinas estatais como pelas empresas. Esses primeiros movimentos sociais definiam, pois, sua luta como sendo travada entre trabalhadores e capitalistas. Na prática, os trabalhadores tendiam a se definir como homens adultos pertencentes ao grupo étnico dominante em determinado país. Aqueles “excluídos” dessa classificação tiveram de se organizar em categorias de grupo de *status* (mulheres, de um lado; minorias raciais, religiosas, linguísticas e étnicas, de outro).

De 1830 a 1970, a história das relações desses dois tipos de movimentos antissistêmicos foi marcada por grandes tensões e até mesmo hostilidades, com ocasionais interlúdios de solidariedade e cooperação. Por muito tempo, esses diversos grupos oprimidos discutiram se era mais importante mudarem a si mesmos – opção cultural – ou as instituições que os oprimiam – opção política. No início do século XX, não somente a opção política tinha vencido, mas também uma agenda de ação havia sido definida: primeiro obter o poder no estado, depois transformar o mundo.

Mas a resposta dos europeus aos problemas da própria existência social – transformada pelos seus mais ilustrados filósofos numa resposta universal aos desafios da existência de todos os grupos sociais – e o programa liberal centrista – executado por governos conservadores com o apoio de movimentos antissistêmicos e por um longo período vinha prevalecente sem contestação significativa – entraram em crise a partir do final da década de 1960 e do início da década de 1970, não por acaso na mesma ocasião em que a economia-mundo e o sistema

interestatal controlado pelos Estados Unidos também entraram em colapso.

A Revolução Mundial de 1968 foi o marco inicial da crise do sistema-mundo moderno. Representou o fim do longo período de supremacia liberal, deslocando assim a cultura que sustentava as instituições políticas do sistema-mundo. O deslocamento dessa geocultura e o consequente abalo das instituições políticas, por sua vez, desequilibraram os fundamentos da economia-mundo capitalista, expondo-a à força dos choques políticos e culturais, aos quais ela sempre esteve sujeita, mas dos quais sempre esteve protegida.

Desde 1945 a economia-mundo vinha experimentando a maior expansão das estruturas produtivas da história do sistema-mundo moderno. Ao mesmo tempo, os movimentos antissistêmicos tiveram extraordinário êxito em realizar seu objetivo imediato: chegar ao poder nas estruturas do Estado. Partidos comunistas governavam a vasta área setentrional da Europa Central ao Sudeste Asiático. No mundo pan-europeu (Europa Ocidental, América do Norte e Austrália), partidos socialdemocratas ou equivalentes periodicamente assumiam o governo. Movimentos de libertação nacional chegavam ao poder no resto da Ásia e na maior parte da África. No Brasil e no resto da América Latina, movimentos nacionalistas e populistas ganhavam controle. Eram tempos de grande otimismo.

Contudo, por trás de toda a euforia crescia uma grande desilusão com os movimentos populares instalados no poder. O segundo passo da fórmula dos dois passos – mudar o mundo – parecia estar cada vez mais longe de ser realizado. Apesar do crescimento econômico do sistema-mundo, o abismo entre o centro e a periferia tornava-se maior do que nunca. E, apesar da chegada ao poder dos movimentos antissistêmicos, o grande élan participativo do período de mobilização parecia ter morrido. Novos estratos privilegiados surgiam. Pessoas comuns eram desencorajadas a fazer demandas ao governo que supostamente as representavam. Antigos militantes abandonavam o movimento.

A Revolução Mundial de 1968 foi, pois, o resultado da combinação do antigo ódio contra o sistema-mundo e do desapontamento com a capacidade dos movimentos antissistêmicos de transformar o mundo. Ela continha dois temas que se repetiam pelo mundo afora: um era a rejeição do poder hegemônico dos Estados Unidos combinada com a queixa de que a União Soviética, supostamente antagônica, era conivente com a ordem mundial que os anglo-americanos tinham estabelecido; o outro era a reclamação de que os movimentos antissistêmicos tradicionais – a “velha esquerda” – uma vez instalados no poder, não cumpriam suas promessas.

Embora não tivessem sido capazes de conduzir seus líderes ao poder, os revolucionários de 1968 legitimaram e fortaleceram a desilusão em relação aos velhos movimentos antissistêmicos e às estruturas estatais que esses movimentos vinham paradoxalmente consolidando. Essa mudança de sentimento, por conseguinte, longe de reforçar o *status quo*, na realidade abalou o apoio político e cultural da economia-mundo capitalista. Os oprimidos

deixavam de acreditar que a história estava a seu lado. Não mais se dispunham a suportar necessidades presentes em nome de uma suposta prosperidade futura, a ser contentar com pequenas concessões na esperança de que elas se reverteriam numa vida melhor para seus filhos e netos. Ou seja, iniciou-se um processo de destituição de antigas e de constituição novas subjetividades. O sistema-mundo moderno perdia seu principal mecanismo estabilizador: o oprimido otimista.

Com o fim da hegemonia do centro liberal, a direita e a esquerda iniciaram um processo de radicalização. Uma coalizão de direita tentou conter o aumento dos custos de produção, reduzindo os níveis salariais, reexternalizando os custos de matérias-primas e reduzindo a tributação destinada a financiar o estado de bem-estar social. O discurso do desenvolvimentismo foi substituído pelo da globalização, que apregoava a abertura de todas as fronteiras ao livre fluxo de bens e capital – mas não de pessoas. Na realidade, o grande objetivo era reverter os ganhos obtidos pelos estratos mais baixos durante o último período de expansão da economia. Margaret Thatcher e Ronald Reagan assumiram a liderança desse projeto, que, como teoria, ficou conhecido como “neoliberalismo” e, como política, como “Consenso de Washington”. O Fórum Econômico Mundial de Davos tornava-se o *locus* da promoção da teoria, e o Fundo Monetário Internacional – FMI e a Organização Mundial do Comércio – OMC tornavam-se os principais executores da política. Thatcher chegou a cunhar o *slogan* “*There is no alternative*” ou *TINA*. E, para assegurar que de fato não haveria alternativa, o FMI, apoiado pelo Tesouro dos Estados Unidos, impunha uma estrita aderência ao programa neoliberal a todo e qualquer país com dificuldade financeiro-orçamentária que batesse à sua porta.

O prolongamento da estagnação econômica tem tornado extremamente difícil a resistência às pressões por “ajustes estruturais” e pela abertura de suas fronteiras por parte dos governos da velha esquerda, especialmente no Sul e na antiga zona soviética. Certo sucesso na contenção dos custos de produção tem sido alcançado, ainda que bem abaixo do esperado por seus promotores e do necessário para pôr um fim ao encolhimento dos lucros. O contínuo encolhimento nos lucros da atividade produtiva tem levado cada vez mais capitalistas a especular no mercado financeiro, aventura que tem resultado em grandes lucros para poucos, mas deixa a economia-mundo ainda mais volatilizada e sujeita a oscilações da moeda e do emprego.

Os ataques de 11 de setembro de 2001 deram novo impulso ao movimento de radicalização da direita. Um programa baseado em afirmações unilaterais de força militar por parte dos Estados Unidos tem sido executado em combinação com uma tentativa de enfraquecer muitas das estruturas geopolíticas definidas depois de 1945, como a Organização das Nações Unidas – ONU. Tais esforços de reocidentalização ou de retomada do controle do Ocidente sobre o resto do mundo, entretanto, só têm agravado ainda mais a instabilidade do sistema.

Noutra ponta, observa-se a emergência de uma nova esquerda, que coloca em segundo

plano as pretensões eleitorais e inicia o chamado “movimento de movimentos”, identificado especialmente com o Fórum Social Mundial, criado em Porto Alegre em 2001. O “Fórum de Porto Alegre”, como ficou conhecido, não é uma organização, mas um espaço de convergência de militantes de diferentes tipos e persuasões, engajados numa variedade de ações que vão desde demonstrações coletivas mundiais ou regionais até a organização política em escala local por todo o globo. Em certo sentido, a nova esquerda representa o reconhecimento de que tanto a agenda cultural deve receber a mesma prioridade que a agenda política, quanto os chamados “esquecidos” – mulheres, minorias raciais, religiosas, linguísticas e étnicas –, assim como pacifistas e ecologistas, devem gozar do mesmo protagonismo que os membros dos movimentos antissistêmicos tradicionais.

Mais recentemente, a antiga objeção às condições de funcionamento do sistema-mundo – intensificada pelo rentismo prevalecente na economia nos últimos tempos – e o desapontamento com a velha esquerda no poder – agravado por sua incapacidade de resistir às pressões por “ajustes estruturais” – levaram milhões de pessoas a ocuparem, desde dezembro de 2010, ruas e praças de diferentes regiões do mundo. Com uma diversidade de bandeiras e caracterizados por especificidades históricas e conjunturais, os movimentos eclodiram na Tunísia, passando pelo Egito e alcançando outros países no norte da África e no Oriente Médio. Em maio de 2011, os Indignados ocuparam as praças centrais de Madri e Barcelona. Os acampamentos espanhóis, inspirados nas revoltas da Tunísia e do Egito, levavam adiante suas lutas de uma maneira inovadora. Contra o governo socialista de José Luis Rodriguez Zapatero, os espanhóis exigiam “*Democracia real, ya*”, recusando a representação dos partidos políticos, ao tempo em que protestavam contra a corrupção dos bancos, o desemprego, a falta de serviços sociais, a insuficiência de moradias e a injustiça dos despejos. Antes mesmo do desmonte dos acampamentos de Madri, em junho os gregos tomavam o bastão e ocupavam a principal praça de Atenas para protestar contra as medidas de austeridade. Não muito depois, era vez de Israel, do Reino Unido e dos Estados Unidos, onde o movimento se notabilizou como *Occupy Wall Street*, dali se espalhando por todo o mundo. A partir de junho de 2013, milhões de brasileiros saíram às ruas das principais cidades do país.

Conquanto singulares e orientados a condições locais específicas, esses movimentos demonstram interfaces, diálogos e influências mútuas. Os egípcios trilharam o caminho dos tunisianos, chegando a adotar os mesmos *slogans*, mas os ocupantes da *Puerta del Sol* também se viam tendo a mesma experiência que os da Praça Tahrir. Por sua vez, a atenção em Atenas e em Tel Aviv estava voltada para as experiências de Madri e Cairo. Os ocupantes de Wall Street tinham em vista o conjunto desses movimentos e manifestações, estabelecendo, por exemplo, a correspondência entre a luta contra a tirania política e a luta contra a tirania financeira. O mesmo se pode dizer dos milhões de brasileiros que saíram às ruas. Não obstante os alvos iniciais dos protestos que tomaram o Brasil terem sido o aumento das tarifas dos transportes

públicos e a violência policial, ao final as manifestações no Brasil expuseram indignações semelhantes às das multidões que meses antes se aglomeraram em diferentes regiões do planeta.

Todos esses movimentos claramente compartilham uma série de características, entre as quais destaca-se a estratégia de acampamento e de ocupação. Outra característica comum é a horizontalidade da organização sem lideranças imediatamente assumidas e identificáveis, cujas decisões são anunciadas como resultado de práticas democráticas em que todos participam. Muitos desses movimentos compartilham a luta pelo comunal, em contraposição às injustiças do neoliberalismo e, em última análise, à propriedade privada. Mas isso não os torna socialistas. Na realidade, temos visto muito poucos movimentos autodefinidos como socialistas tradicionais saindo às ruas na atualidade. Em sua luta pelo comunal, esses movimentos contestam a propriedade privada, mas, ao mesmo tempo opõem-se ao controle da propriedade pública pelo Estado.

Destarte, os vários movimentos emergentes no último período não somente guardam relação de conexão com os demais movimentos deflagrados quase que simultaneamente em diferentes regiões do planeta, como também apresentam algumas relações de continuidade com os movimentos deflagrados desde a Revolução Mundial de 1968. A grande maioria, cada qual a seu modo, tem demonstrado intolerância com os crescentes privilégios de pequenas minorias traduzidos em promessas nunca realizadas de prosperidade econômica e participação política.

ImproPRIAMENTE designados de “nova esquerda”, esses novos movimentos sociais interconectados globalmente representam um esforço de superação radical do sistema-mundo moderno e de suas principais instituições, as quais, como sustenta Karatani (2014), são indissociáveis e complementares, de maneira que, faltando uma, todo o sistema cai por terra: capital, Estado e nação ou, mais apropriadamente, capital-Estado-nação. Representam, portanto, rupturas com o liberalismo e com os tradicionais movimentos antissistêmicos que o apoiaram em sua versão original e modificada.

Argumentamos acima que esses novos movimentos sociais globais – assim como todos os que os antecederam, desde a Revolução Mundial de 1968, passando pelas várias revoltas contra as medidas de austeridade impostas pelo Banco Mundial e pelo FMI no Peru em 1976, no Egito em 1977, na Venezuela em 1989 e na Argentina em 2001 – compartilhavam, entre outras coisas, a luta pelo comunal, ou seja, a contestação tanto da propriedade privada como do controle pelo Estado da propriedade pública. Querem substituir o objetivo do crescimento econômico pelo objetivo da decomodificação máxima – aquilo que movimentos indígenas americanos chamam de “*buen vivir*”. Isso significa não somente resistir à crescente pulsão de comodificação dos últimos trinta anos – da educação, da saúde, do corpo, da água, do ar –, mas também a decomodificação da produção agrícola e industrial.

Porém, mais do que isso, os novos movimentos sociais globais têm questionado as estruturas da representação política e os regimes de governança liberal. O audacioso salto feito

pela teoria e pela prática da democracia representativa – da “vontade de todos” para a “vontade geral – finalmente se revelou fatal, e até mesmo as novas formas de governança, estendidas como uma rede de proteção ao acrobata em queda livre, revelaram-se excessivamente desgastadas e frágeis (HARDT; NEGRI, 2012). Em outras palavras, o debate político-constitucional foi reaberto. A demanda que se apresenta hoje não é apenas de conteúdo – ou seja, do privado para o público e do público para o comunal –, mas também de forma.

Diante disso, para que sobreviva como fórum institucional privilegiado, o Parlamento terá de se reinventar. Reconhecendo que não mais detém – e talvez nunca tenha detido – o monopólio da política institucional, o Parlamento terá de tornar-se mais representativo, transparente, responsivo e permeável à sociedade civil e aos que vêm sendo mantidos fora dela, criando meios institucionais efetivos de participação política, e passar a conviver de maneira mais cooperativa do que competitiva com outras instâncias de discussão e formulação de políticas públicas, tais como conselhos e conferências, assim como outras que venham e devam ser instituídas.

É com base nessa percepção que, dentre as várias palestras apresentadas na última edição (terceira) de nosso Seminário Internacional *Estudos Legislativos* e os respectivos textos, selecionamos três textos, ainda inéditos, que guardam relação com a requalificação do Parlamento brasileiro de que temos falado. Outros cinco textos já foram publicados no dossiê *Desafios da consolidação democrática na América Latina*, no n.1 do v. 29 (2014) da Revista *Sociedade e Estado* (Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília). Eventualmente, todos os textos resultantes do III Seminário Internacional *Estudos Legislativos* serão publicado em forma de livro. Os textos selecionados para esta publicação são os seguintes: *Women's representations and democratic consolidation in Latin America*, de Leslie Schwindt-Bayer; *Legislative accountability: should Brazil break up its big electoral districts*, de John Carey; e *Inovação institucional e opinião pública: um estudo sobre a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais*, de Mario Fuks.

No primeiro texto, Leslie Schwindt-Bayer, professora de Ciência Política da Rice University, EUA, mostra que, apesar dos avanços, as mulheres continuam sub-representadas nos parlamentos nacionais latino-americanos em geral e no parlamento brasileiro em particular. Schwindt-Bayer destaca que a representatividade política das mulheres varia significativamente nos diferentes países latino-americanos e atribui essa variação primariamente a diferenças nas instituições e institutos eleitorais, mais especificamente a diferenças na magnitude eleitoral, nas leis de cotas femininas e no controle que os partidos exercem sobre suas listas de candidatos. Entre os inúmeros benefícios decorrentes de uma maior inclusão de mulheres nos parlamentos nacionais, Schwindt-Bayer enfatiza a maior importância dada a questões de interesse das mulheres. Mas os desafios ainda são grandes para as mulheres na política, avultando entre eles a persistente falta de acesso ao poder real, ressalta Schwindt-Bayer.

Se Leslie Schwindt-Bayer propõe a ampliação da representatividade, John Carey, no texto seguinte, defende a requalificação do parlamento brasileiro pelo aperfeiçoamento da responsividade ou *accountability* política. E a proposta de Carey, professor de Governo do Dartmouth College, EUA, é muito simples: fragmentação de muitos das circunscrições estaduais usadas para a eleição de deputados em distritos menores, cada qual elegendo um número menor de deputados. Carey fundamenta sua proposta no fato de que distritos que elegem um número de baixo para moderado de parlamentares possibilita a otimização da bem conhecida troca ou *trade-off* entre uma representação inclusiva e um governo responsivo ou *accountable*. Carey argumenta que se deveria buscar na representação legislativa três coisas: representatividade, responsividade ou *accountability* coletiva e responsividade ou *accountability* individual. Em que pese a reconhecer a troca ou *trade-off* inevitável entre esses três objetivos, sustenta que isso não ocorre de modo linear, e que as regras eleitorais podem ser configuradas de sorte a maximizar a qualidade da representação. Argumenta, portanto, que a maneira mais simples de se obterem tais ganhos é mantendo o sistema eleitoral proporcional, mas limitando a magnitude eleitoral (número de deputados por distrito) a níveis moderados, que variam de 4 a 8.

Por último, o texto de Mario Fuks, professor de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, sugere que, a menos que essa requalificação do Parlamento seja radical, pouco efeito terá sobre a opinião pública, que, como mostram as pesquisas de opinião, tem baixíssimo apreço por essa instituição central do sistema político representativo. Fuks, no último texto de nosso dossiê, apresenta os resultados de uma pesquisa sobre os efeitos das inovações institucionais promovidas na década de 1990 pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG. E os dados entabulados por Fuks revelam que pouco impacto essas inovações institucionais exerceram sobre a percepção que os mineiros têm em relação a seu parlamento estadual. Segundo Fuks, essa situação se explica pela visibilidade restrita da ALMG nos meios de comunicação, o desinteresse da população mineira por política e a desconfiança generalizada em relação às instituições políticas. Fuks, entretanto, admite que, mesmo tendo decorrido duas décadas, o impacto das inovações institucionais sobre a opinião pública ainda não pode ser devidamente avaliado, já que isso depende de um processo de longa duração que inclui (1) a transmissão, por meio de uma complexa rede de fluxos informacionais, e a consolidação de atitudes políticas, e (2) a progressiva ampliação dos segmentos sociais que estabelecem contato direto com a instituição.

Esperamos que as análises e perspectivas reunidas neste dossiê possam contribuir para subsidiar o debate em curso que vem se ampliando no Brasil face às crises irrompidas desde os últimos anos. Bom proveito!

## Referências

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Empire**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. **Declaration**. Nova York: Argo Navis Author Service, 2012.

KARATANI, Kojin. **The structure of world history: from modes of production to modes of exchange**. Durham, Duke University, 2014.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The capitalist world-economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.

\_\_\_\_\_. **The politics of the world-economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

\_\_\_\_\_. **Geopolitics and geoculture**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

\_\_\_\_\_. O que significa hoje ser um movimento antissistêmico? In: LEHER, Roberto; SETÚBAL, Mariana (Org.). **Pensamento crítico e movimentos sociais: diálogos para uma nova práxis**. São Paulo: Ed. Cortez, 2005. p. 263-276.

\_\_\_\_\_. **World-systems analysis: an introduction**. Durham: Duke University Press, 2007.





## WOMEN'S REPRESENTATION AND DEMOCRATIC CONSOLIDATION IN LATIN AMERICA<sup>1</sup>

### REPRESENTAÇÃO FEMININA E A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA

Leslie Schwindt-Bayer\*

**Abstract:** A consolidated representative democracy requires representation of all citizens, including women. Yet, most Latin American countries fall short of gender equality in legislative representation at the national level. In this paper, I analyze women's representation in Latin America asking three questions: What does women's representation in Latin America look like? Why does it look that way? And, what are the consequences of women's representation for legislative politics and democracy in Latin America? I answer these questions drawing on recent research conducted on women's representation and present original data from my research on women's representation in Latin America. I conclude that women's representation in national legislatures has increased over time in just about every country but to varying degrees. Women's representation today continues to vary widely across the region. The primary explanation for this is the nature of electoral institutions in Latin American countries specifically, the magnitude of electoral districts, gender quota laws, party control over their ballots. The benefits of including women in national legislatures are myriad but include most importantly greater attention to women's issues in the legislative arena. Yet, challenges still persist for women in political office, specifically, their continued lack of access to real political power. These obstacles must be addressed for women to attain full political representation in Latin American democracies, and thus, for Latin American democracies to be fully consolidated.

**Keywords:** Women; Gender; Legislatures; Latin America; Representation.

**Resumo:** Uma democracia representativa consolidada requer a representação de todos os cidadãos, incluindo as mulheres. Ainda assim, a maioria dos países latino americanos não tem uma representação legislativa equalitária, a nível de gênero, em âmbito nacional. Neste texto, eu

---

<sup>1</sup> Apresentado no Terceiro Seminário Internacional "Desafios da Consolidação da Democracia na América Latina", realizado de 11 a 13 de 2013 em Brasília.

\* Ph.D. Professor Associado em Ciência Política da Universidade de Missouri (EUA) ([schwindt@missouri.edu](mailto:schwindt@missouri.edu)).

analisar a representação feminina na América Latina através de três questões: Como está a representação feminina na América Latina? Porque esta representação é desta forma? Quais são as consequências da representação feminina na política legislativa e na democracia da América Latina? Eu respondo estas questões baseado em recente pesquisa conduzida sobre a representação política feminina na América Latina e apresento dados originais de uma pesquisa conduzida por mim. Concluo que a representação feminina na legislatura nacional tem crescido em quase todos os países, mas em níveis diferentes. Hoje a representação feminina continua variando fortemente sobre toda a região. A principal explicação para isto é a natureza das instituições eleitorais nos países da América Latina, especialmente, a magnitude dos distritos eleitorais, as leis sobre quotas femininas e o controle dos partidos inclusive sobre o formato das cédulas eleitorais. Os benefícios da participação de mulheres em legislaturas nacionais são muito importantes para incluir as questões femininas na arena legislativa. Portanto, desafios ainda persistem para mulheres em âmbitos políticos, especialmente, a contínua ausência de acesso à real força política. Estes obstáculos devem ser vencidos para que as mulheres tenham uma representação política real nas democracias latino americanas, para que assim, estas democracias sejam totalmente consolidadas.

**Palavras-Chaves:** Mulheres; Gênero; Legislatura; América Latina; Representação.

### **Introduction**

Representation of a country's citizens and their ideas, needs, and concerns is a necessary component of democratic consolidation. Representative democracies are built on the idea that elected officials will "represent" those who elected them, and thus, the degree to which democracies are representative is critical to understanding democratic consolidation. Recent research on democratic consolidation and the quality of democracy in Latin America has highlighted representativeness as a core component of democracy, considering representation of both political parties and traditionally under-represented social groups as part of their evaluations of just how consolidated and strong democracy in the region is (LEVINE; MOLINA, 2011). Greater gender equality in representation is important for a high quality and consolidated democracy because it provides greater choice to voters in elections, it indicates the seriousness with which governments view gender equality, increases the range of interests and issues on the agenda, and thus, makes democracy more representative. In this paper, I analyze women's representation in Latin America asking three key questions: What does women's representation in Latin America look like? Why does it look that way? And, what are the consequences of women's representation for democracy in Latin America?

The answers to these questions draw upon the wealth of research conducted on

women's representation worldwide and original data from my research on women's representation in Latin America. I argue that women's representation in national legislatures has increased over time in just about every country but to varying degrees. Women's representation today continues to vary widely across the region. The primary explanations for this are gender quota laws, the size of electoral districts (i.e., district magnitude) and the size of the party's delegation within electoral districts (i.e., party magnitude), and the extent of party control over ballots. The benefits of including women in national legislatures have been myriad but challenges still persist for women in political office. While women's representation has helped to improve the quality of democracy in Latin America since the transitions to democracy, the remaining challenges must be addressed for women to attain full political representation in Latin American democracies, and thus, for Latin American democracies to be fully consolidated.

### **Overview of Women's Representation in Latin America**

Since the democratic transitions of the 1980s, women have gained unprecedented access to governments in Latin America. Six women have been elected president of Latin American democracies—Violeta Barrios de Chamorro in Nicaragua (1990–1997), Mireya Moscoso de Arias in Panama (1999–2004), Michelle Bachelet in Chile (2006–2010), Cristina Fernández de Kirchner in Argentina (2007–2011), Laura Chinchilla in Costa Rica (2010–current), and Dilma Rousseff in Brazil (2011–current) — and many others have run for, and seriously contended, executive office. In 2006, the average percentage of presidential cabinet posts that were held by women was 17%, up from 9% in 1990 (HTUN, 2000; UNDP, 2008), and women have been appointed to ministries with high prestige, such as defense, foreign relations, economics, finance, and agriculture (ESCOBAR-LEMMON; TAYLOR-ROBINSON, 2005).

Women also have gained access to national legislatures in Latin America in growing numbers. In 1985, the regionwide average was 8% (IPU, 1995). In 1995, it was 13%, and by 2005, it had grown to 20% (IPU, 1995). In 2013, it stood at 22.6% (IPU, 2013). The current level of women's representation compares favorably with other regions of the world and the worldwide average (see Table 1). The Nordic states have the highest representation of women in their national legislatures with a regionwide average of 42%. Latin America comes second followed very closely by Europe where the combined average of both houses of national parliaments is 22.4% female. African and Asian legislatures are not far behind, with averages of 20.8% and 18.5%, respectively. The worldwide combined average for both houses is currently 20.8%.

Table 1 – Worldwide and Regional Averages (Percentage Female, as of 2013)

Region	Lower/Only Chambers	Upper Chambers	Combined Chambers
Nordic	42.0	---	---
Latin America	22.4	24.0	22.6
Europe	22.4	22.4	22.4
Sub-Saharan Africa	21.2	18.0	20.8
Asia	19.0	14.1	18.5
Arab States	15.7	6.8	13.8
Pacific	12.7	36.0	15.3
Worldwide Average	21.2	18.6	20.8

Source: Inter-Parliamentary Union (IPU), 2013.

Within Latin American countries, however, the pattern of change has varied over time. Some countries have seen “big jumps” in women’s legislative representation whereas others have exhibited only “small gains” (PAXTON; HUGHES, 2007). Argentina exemplifies a country that made a “big jump” in women’s representation in a very short period of time (see Figure 1). The first election of the current democratic period in 1983 resulted in only 4% of the Chamber of Deputies being female. By 2007, women comprised 40% of the chamber and their representation has dropped slightly in elections since then. A very rapid increase occurred in the post-1991 period. Another country exhibiting this pattern of a sudden jump in women’s representation is Costa Rica, one of Latin America’s longest standing democracies (IPU various years). It had only 3 female deputies (5%) in the 1974-1978 Legislative Assembly, but after the 2010 election, 38.6% of the Assembly was female. Between 1998 and 2002 alone, the percentage of the legislature that was female jumped from 19.3% to 35.1%.

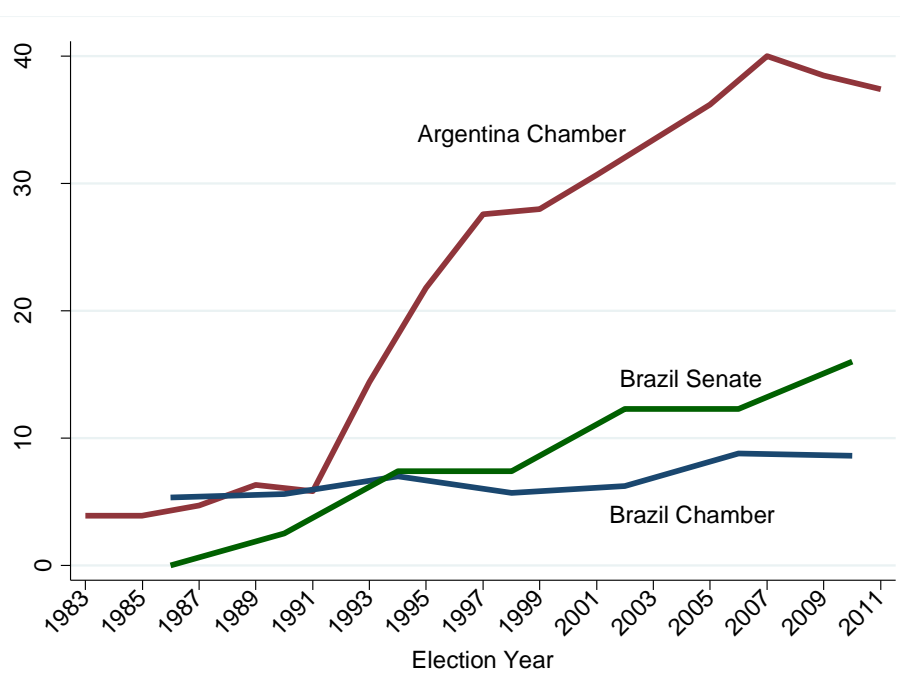


Figure 1- Patterns of Change in Women’s Representation in Latin America over Time (Stata 12 graph)  
Source: Inter-Parliamentary Union (IPU) various years.

In other countries, women's progress in getting elected to national legislatures has been much slower. Women have only made "small gains" in Colombia and Brazil (PAXTON; HUGHES, 2007). The percentage of the legislature that is female in Colombia grew from 5% in the House of Representatives in 1974 to only 12.1% after the 2010 election (IPU various years). In the Senate, women's representation increased from 1% in the 1974-1978 Senate to 16% after the 2010 Senate election (IPU various years). In Brazil, women's representation in the lower house has barely changed at all since the first democratic legislative election in 1986 (see Figure 1). In that election, women won 5.3% of the 487 seats in the Chamber of Deputies. This has increased to only 8.6% in the 2010 elections. The Senate has exhibited a more linear increase growing gradually from no women elected to the first Senate of the new democracy in 1986 to 16% of the current chamber being female (see Figure 1).

Today, women's representation in Latin America continues to vary widely (see Table 2). Nicaragua boasts the highest level of women's legislative representation with 40% of its unicameral assembly being female. Costa Rica, Argentina, and Mexico fall close behind with 39%, 38%, and 36%, respectively, of their unicameral or lower and upper houses combined being female. At the bottom of the rankings are Brazil and Panama, where less than 10% of their national congresses are female.

Table 2: Women's Representation in Latin America (Percentage Female, as of 2013)

<b>Worldwide Ranking</b>	<b>Country</b>	<b>Election</b>	<b>Lower Chamber</b>	<b>Election</b>	<b>Upper Chamber</b>	<b>Combined Chambers</b>
9	Nicaragua	2011	40.2	---	---	<b>40.2</b>
15	Costa Rica	2010	38.6	---	---	<b>38.6</b>
18	Argentina	2011	37.4	2011	38.9	<b>37.7</b>
19	Mexico	2012	36.8	2012	32.8	<b>36.0</b>
26	Ecuador	2009	32.3			<b>32.3</b>
42	El Salvador	2012	26.2	---	---	<b>26.2</b>
43	Bolivia	2009	25.4	2009	47.2	<b>30.1</b>
63	Peru	2011	21.5	---	---	<b>21.5</b>
66	Dominican Republic	2010	20.8	2010	9.4	<b>19.1</b>
72	Honduras	2009	19.5	---	---	<b>19.5</b>
82	Venezuela	2010	17.0	---	---	<b>17.0</b>
94	Chile	2009	14.2	2009	13.2	<b>13.9</b>
99	Guatemala	2011	13.3	---	---	<b>13.3</b>
102	Paraguay	2008	12.5	2008	15.6	<b>13.6</b>
105	Colombia	2010	12.1	2010	16.0	<b>13.6</b>
105	Uruguay	2009	12.1	2009	12.9	<b>12.3</b>
121	Brazil	2010	8.6	2010	16.0	<b>9.6</b>
122	Panama	2009	8.5	---	---	<b>8.5</b>
<b>Average</b>			<b>22.35</b>		<b>23.98</b>	<b>22.60</b>

Source: Inter-Parliamentary Union (IPU) (2013)

These varying patterns of increases in women's representation and the continued wide disparity in women's representation across countries in Latin America yield important questions about women's representation and democracy. Why have some countries had such dramatic

increases in women's representation whereas other countries have had almost no change over time? Why have some countries today almost achieved gender parity whereas others have next to no women in office? What difference does it make to Latin American politics and democracy if women are or are not well-represented? The remaining sections of this paper offer some answers to these questions.

### **Explaining Variation in Women's Representation in Latin America**

Research on women's representation around the world has identified an array of factors that have led to larger numbers of women getting elected to legislatures. The main explanations can be grouped into three categories: cultural, socioeconomic, and electoral (INGLEHART; NORRIS, 2003; KENWORTHY; MALAMI, 1999; NORRIS, 1985; OAKES; ALMQUIST, 1993; PAXTON; HUGHES, 2007; REYNOLDS, 1999; RULE, 1987; SCHMIDT, 2008a).

A country's culture can hinder the ascension of women to national political office because, in some countries, traditional cultures continue to view women's place as "in the home" and either legally prevent women from running for office or more subtly discourage women from participating in the public sphere. Norris (1985) found that societies with favorable attitudes towards women in politics have more women in office. This was corroborated in Inglehart and Norris (2003), Paxton and Hughes (2007), and Tremblay (2007), although Tremblay (2007) finds it only matters in countries that have been democratic longer. Similarly, Yoon (2004) finds that patriarchal cultures in sub-Saharan Africa significantly hinder women's accession to legislatures. A country's dominant religion can also explain societal attitudes toward women in politics. Rule (1987), Reynolds (1999), Tripp and Kang (2008), and Kenworthy and Malami (1999) find that religion is correlated with the election of women whereby religious denominations, such as Catholicism, with more restrictive views of women's equality have fewer women in office than those, such as Protestantism, with more accepting views of gender equity. Rule (1987), Reynolds (1999), and Kenworthy and Malami (1999) also find that the number of years that women have had the right to vote or stand for office in a country influences the proportion of women in office.

The socioeconomic environment of countries affects the gender representativeness of legislatures by increasing or decreasing the likelihood that women will be part of the "candidate pool" and able to run for and win national office (KENWORTHY; MALAMI, 1999; NORRIS, 1985; OAKES; ALMQUIST, 1993; RANDALL; SMYTH, 1987; REYNOLDS, 1999; RULE, 1981). Most candidates for public office have similar educational and occupational backgrounds, such as university educations and advanced degrees, relevant private or public sector jobs (e.g. lawyer, business leader, or professional), or previous political experience.

These qualities are important because voters and political parties around the world tend to see them as unwritten qualifications for public office. As women gain qualifications for public office, they become viable contenders for election. Scholars have found that having more women in the paid labor force, higher women's literacy rates, women's participation in education, low women's unemployment rates, and lower fertility rates correlate with higher levels of women's political representation (KENWORTHY; MALAMI, 1999; NORRIS, 1985; OAKES; ALMQUIST, 1993; RANDALL; SMYTH, 1987; RULE, 1981, 1987; STUDLAR; McALLISTER, 1991). Additionally, economically developed countries (MATLAND, 1998; PAXTON; HUGHES, 2007; REYNOLDS, 1999; RULE, 1981; SCHMIDT, 2008a; TREMBLAY, 2007) and those with higher GDI scores (the U.N.'s Gender-related Development Index) have higher representation of women in national legislatures. This results from the benefits that economic development usually brings to the socioeconomic and cultural environments in countries (INGLEHART, 1990; INGLEHART; NORRIS, 2003).

Latin American countries have made great strides in the past thirty years normalizing gender equality culturally and socioeconomically. Throughout the region, Catholicism has strongly influenced cultural attitudes toward women in politics, but by 2004, only one-third of Latin Americans thought that men make better political leaders than women (LATINOBARÓMETRO, 2004). This ranges from as few as 14% of respondents in Mexico believing that to as many as 50% in the Dominican Republic, but the variation in these countries has not been found to affect the number of women elected to national legislatures in Latin America (JONES, 2009). Significant socioeconomic changes have occurred as well. As late as the 1970's, women's participation in the workforce was far below men's—only one-third of women participated in the paid labor force compared to nearly 85% of men (WORLD BANK, 2007). By 2005, over half of the women in Latin American countries participated in the paid labor force (WORLD BANK, 2007). Although women and men have not yet reached parity in formal workforce participation rates, women's involvement in the paid labor force has increased. Similar improvements can be seen in women's access to education as well.

Despite socioeconomic and cultural changes in recent years, women's representation continues to lag behind that of men's in many Latin American countries. I argue that the main reason for this is the nature of countries electoral institutions (SCHWINDT-BAYER, 2010). The countries that have witnessed the largest growth in women's representation are those with gender-friendly electoral systems—specifically, those that give parties room to balance their tickets with both women and men on the ballot and those that have adopted high quality gender quotas. The effect of institutions, such as the type of electoral system, district magnitude, party magnitude, and gender quotas, on the election of women has long been documented in countries around the world (CASTLES, 1981; DARCY et al., 1994; DUVERGER, 1955; ENGSTROM,

1987; KENWORTHY; MALAMI, 1999; MATLAND, 1993; MATLAND; TAYLOR, 1997; NORRIS, 1985; OAKES; ALMQUIST, 1993; PAXTON; HUGHES, 2007; RULE, 1987; SCHWINDT-BAYER, 2005; TREMBLAY, 2008; YOON, 2004). Recent research finds that these factors play a large role in Latin America, as well (JONES, 1996, 2009; SCHMIDT; SAUNDERS, 2004; SCHWINDT-BAYER, 2010; STOCKEMER, 2008).

Three electoral institutions are critical for explaining the varying numbers of women in Latin American legislatures today. The first is the size of the electoral district, or district magnitude. Larger electoral districts provide greater opportunity for women's representation because parties can nominate more than one candidate on their ballots. This means that winning a seat in the district is not "a zero-sum game" whereby one sex wins and the other loses. Parties have the opportunity to nominate both men and women to the ballot, if they choose to prioritize gender equality. Larger districts make more room for female newcomers without necessarily displacing male candidates. Research on Latin America and other regions of the world have shown that larger district magnitudes are associated with more women elected to national legislatures (ENGSTROM, 1987; MATLAND; BROWN, 1992; RULE, 1987; SCHWINDT-BAYER, 2005, 2010; TREMBLAY, 2008).

Some studies, however, have found no relationship between district magnitude and the election of women (KITILSON, 2006; MATLAND, 1993; MATLAND; TAYLOR, 1997; SCHMIDT, 2008a, 2008b; STUDLAR; WELCH, 1991; WELCH; STUDLAR, 1990). Matland (1993) and Matland and Taylor (1997) argue that, instead of district magnitude, party magnitude is a better determinant of the proportion of seats won by women because it measures the number of seats that each party is likely to win in a district rather than the overall number of seats in a district. Thus, party magnitude is the second institutional factor important for explaining women's representation in Latin America. Because it is rare for one party to win every seat in a district, parties make calculations about whether to include women and where to put them on the ballot based on the number of seats that they expect to win rather than the number of seats in the entire district. District magnitude could be large, but if many parties are running and party magnitude is small, then party leaders may be less likely to allocate the one or two seats that the party might win to women (JONES, 2009). Thus, where party magnitudes are larger in Latin America, more women get elected to legislative seats (JONES, 2009; SCHMIDT; SAUNDERS, 2004; SCHWINDT-BAYER, 2010).

Perhaps the most important institution, however, is gender quotas. In 1991, Argentina became the first country in the region (and the world) to adopt a national law requiring that 30% of all political party ballots for elections to the Chamber of Deputies be female (JONES, 1996). In 1996 and 1997, nine other countries followed suit. Today, thirteen of eighteen Latin American democracies have a gender quota for national legislative elections (Venezuela



adopted a quota in 1997 but rescinded it in 1999). The only countries without a national quota law are Chile, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, and Venezuela, and some political parties in these countries have adopted voluntary quotas instead. The adoption of gender quotas has increased the election of women worldwide (CAUL, 1999; DAHLERUP, 2006; KROOK, 2009; TRIPP; KANG, 2008). Yet, their success has not been universal. Argentina and Costa Rica, as noted earlier, witnessed dramatic increases in women's representation after the adoption of gender quotas in 1991 and 1996, respectively. Brazil and Panama, in contrast, both adopted quotas in 1997 and still have the lowest representation of women in the region. The explanation is in the characteristics of the quotas adopted in the different countries (ARAÚJO; GARCÍA, 2006; ARCHENTI; TULA, 2008B; DAHLERUP, 2006; HTUN; JONES, 2002; JONES, 2005, 2009; KROOK, 2007, 2009; MARX et al., 2007; RÍOS TOBAR, 2008; SCHMIDT, 2008a; SCHWINDT-BAYER, 2009, 2010; TREMBLAY, 2008).

Scholars have identified three dimensions on which gender quota laws vary, and it is the strength of the quota on these dimensions that explains how effective it is at increasing women's representation (HTUN; JONES, 2002; JONES, 2005, 2009; KROOK, 2007; SCHWINDT-BAYER, 2009, 2010; TREMBLAY, 2008). The first dimension is the size of the quota—i.e., the percentage of women that the quota requires political parties to nominate. In theory, this could range from 1% to 50% (gender parity), but in Latin American countries, it ranges from 20% in Paraguay and Ecuador (when it was first adopted in 1997) to 50% in Bolivia, Costa Rica, Ecuador, and Panama (as of 2013) (see Table 3). As the size increases, the percentage of women elected to the legislature increases as well (JONES; NAVIA, 1999; SCHMIDT; SAUNDERS, 2004). However, it may not be a one-to-one relationship because of the nature of legal candidate quotas—they simply give women access to a minimum percentage of a party's ballot rather than guaranteeing a specific percentage of legislative seats. In other words, setting a quota of 30% does not guarantee that 30% of the legislature will be female. The percentage of seats that women win ultimately depends on other factors such as the proportionality of electoral rules, the size of the electoral district, the electoral formula employed, and electoral thresholds.

Table 3: Gender Quota Laws in Latin America, as of 2013

Country	Year Adopted	Chamber to which Quota Applies	Target Percentage	Placement Mandate	Enforcement Mechanism
Argentina	1991	Lower and Upper	30	No	Strong
	1993			Yes	
Bolivia	1997	Lower	33	Yes	Strong
	1997	Upper	25		
	2010	Both	50		
Brazil	1997	Lower	25	No	Weak
	2002		30		
	2009				
Colombia	2011	Lower and Upper	30	No	None
Costa Rica	1996	Unicameral	40	No	None
	1999		40	Yes	Strong
	2009		50	Yes	Strong
Dominican Rep.	1997	Lower	25/33	No/Yes	Strong
Ecuador	1997	Unicameral	20/30/45	Yes	Strong
	2008		50		
Honduras	2000	Unicameral	30	No	None
	2004				Weak
Mexico	2002	Lower and Upper	30	Yes/No	Strong
	2008		40		
Panama	1997	Unicameral	30	No	Weak
	2012		50		
Paraguay	1996	Lower and Upper	20	Yes	Strong
Peru	1997	Unicameral	25	No	Strong
	2000		30		
Uruguay	2009	Lower and Upper	33	Yes	Strong
Venezuela	1997-99	Lower and Upper	30	No	Weak

**Sources:** Electoral codes, national laws, the Global Database of Quotas for Women ([www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)), the Observatorio de Igualdad de Género ([www.cepal.org/oig](http://www.cepal.org/oig)) and existing literature on quotas in Latin America. See also: Schwindt-Bayer (2009); Schwindt-Bayer (2010).

The second dimension is whether the quota includes a placement mandate. A placement mandate stipulates that female candidates must be placed in winnable positions on party ballots. Most, but not all, Latin American countries today have quotas with placement mandates (Table 3). A number of studies have stressed the importance of placement mandates as part of gender quotas (ARCHENTI; TULA, 2008a; BALDEZ, 2004; GRAY, 2003; HTUN; JONES, 2002; JONES, 1996, 2004, 2009; MATLAND, 2006; SCHMIDT, 2008a; SCHWINDT-BAYER, 2009, 2010). They argue that without a placement mandate, fewer women will be elected because parties will be unlikely to put women in positions where they can actually win office. This does not mean that quotas without placement mandates have no effect; they can still have a symbolic effect by encouraging more women to run for office or encouraging parties supportive of the quota to put women in winnable ballot positions, as Jones (2004) found in municipal elections in Costa Rica. But, in general, placement mandates make quotas more effective and increase women's representation more than when mandates are absent.

The third dimension is the strength of the quota law's enforcement mechanisms. Enforcement mechanisms are stipulations in the electoral law or constitutional provisions that

prescribe consequences for political parties that do not abide by the quota. They make it easier for electoral authorities to punish parties that overlook or choose not to employ the quota, and consequently, should lead to more parties abiding by the quota and more women getting elected to office (BALDEZ, 2004; HTUN; JONES, 2002; JONES, 1996, 2009; MATLAND, 2006; SCHWINDT-BAYER, 2009, 2010). Some countries specify no means by which the quota can be enforced (e.g., Colombia) while others include hefty consequences for parties that submit lists of candidates that do not meet the quota (e.g., Argentina) (Table 3).

Enforcement mechanisms are more diverse than simply having them or not (SCHWINDT-BAYER, 2010). There are varying degrees of strength of enforcement (Table 3). Some quota laws have weak penalties for parties that violate the quota. Brazil, for example, has a stipulation whereby parties that do not meet the required percentage of women can leave positions vacant (ARAUJO, 2008). While this balances out the number of men and women on the ballot and encourages parties to comply, it does not require parties to seek out more women for the quota. In an open list PR system, this does very little to increase the likelihood that women will get elected. Panama's enforcement mechanisms also are weak. The law allows parties that are unable to meet the quota to nominate any candidate wishing to run (male or female). This essentially makes the quota a mere recommendation—if a party makes a good faith effort but claims to find few qualified women they can resort to additional male candidates. Honduras' law fines parties an amount equal to 5% of their public financing. These relatively weak enforcement mechanisms contrast with stronger ones employed in other countries. In these countries, enforcement consists of independent electoral authorities reviewing lists and rejecting those of political parties that do not comply with the quota. Parties must meet the quota or they cannot run any candidates in the districts that violate the quota. Strong enforcement mechanisms are critical to electing more women to office.

Although each of these dimensions is critical to having a high quality gender quota, it is certain combinations of these quota characteristics that determine just how effective the quota will be (HTUN; JONES, 2002; JONES, 2009; SCHWINDT-BAYER, 2009, 2010). I argue that the most critical factor for a high quality quota law is a clear statement of the repercussions for disobeying the law. Without an enforcement mechanism, it makes no difference whether the quota size is large or there are placement requirements. Without enforcement, the countries leave compliance entirely up to political parties making the law effectively a recommendation rather than a requirement. The second most important dimension is requiring that women be placed in winnable positions on the party ballot. Again, without this parties have the option to put women in positions or districts where they have no chance of winning and effectively negate the entire quota law. Quotas that have higher minimum requirements for the percentage of party ballots that are female are certainly more likely to yield higher representation of women in the legislature than those with lower minimums, but their effects will be significantly strengthened

when combined with strong enforcement and placement mandates.

Thus, quotas that combine a high minimum percentage for women's representation, placement mandates, and strong enforcement mechanisms have the greatest chance of increasing women's representation in the legislature, and thus are the "highest quality" gender quota. "Moderate quality" quotas have strong enforcement mechanisms but may fail to require placement mandates and/or have small quota sizes (less than 30%). "Low quality" quotas are those with weak or no enforcement mechanism, regardless of their placement mandates or quota sizes. If the government does not have a way to require parties to comply with the quota, it becomes a mere recommendation.

Table 4 classifies the gender quota laws in place today in Latin America according to the quality of the quota law. The highest quality quota laws are found in quite a few countries. Costa Rica and Ecuador, for example, require gender parity and alternation of women and men on party ballots and require their electoral authorities to reject party ballots that do not comply with the law. Peru and Paraguay have moderate quality quotas because, although they specify enforcement mechanisms, they either have no placement requirement (Peru) or have an exceptionally small minimum number of women required on the ballot (Paraguay). Brazil, Panama, Colombia, and Honduras have low quality quotas largely because of their failure to specify a way for the government to enforce the quota.

Table 4: The Quality of Latin American Quota Laws, as of 2013

Quality	Countries	Description
High	Costa Rica, Ecuador, Bolivia, Mexico	Strong enforcement, placement mandates, and a quota minimum of at least 40%
	Argentina, Uruguay, Dominican Rep.	Strong enforcement, placement mandates, and a quota minimum of at least 30%
Moderate	Paraguay	Strong enforcement, placement mandate and a quota minimum of at least 20%
	Peru	Strong enforcement, no placement mandate, but a quota minimum of at least 30%
Low	Panama, Brazil, Honduras, Colombia	Weak or no enforcement, no placement mandate, and a quota minimum of at least 30%

Figure 2 shows that there is a connection between the quality of a country's gender quota and the percentage of legislative seats won by women (data as of 2013). Five of the six countries with high quality quotas have more than 30% of their legislative seats held by women today. The Dominican Republic is the only "high quality" quota country with only moderate representation of women in office. In contrast, countries with moderate and low quality quotas have lower representation of women in their national congresses. All of them, except Peru, are less than 20% female, and three of the five have representation of women less than 10%. Honduras is a "low quality" quota country that has actually done better at getting women into office than its quota would suggest, but the other countries in this grouping are the same countries with some of the lowest representation of women in the legislature in Latin America (see Table 2).

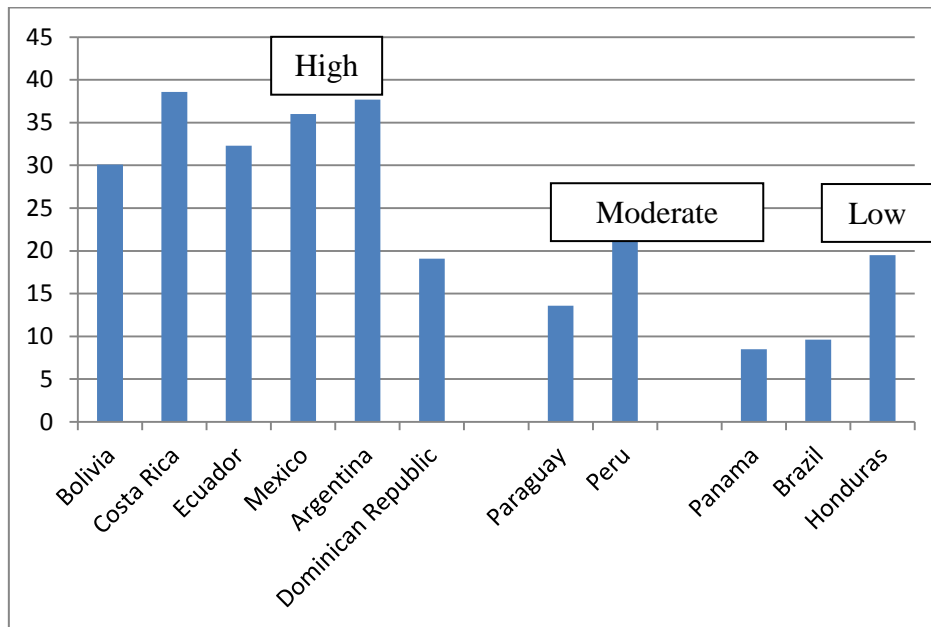


Figure 2 - Quota Quality and Women's Representation in Latin American Legislatures (Percentage of legislature female, as at most recent election) (Microsoft Excel)

Source: Inter-Parliamentary Union (IPU), as of 2013.

The immediate effects of quota laws also can be seen in Table 5, which shows the change in women's legislative representation before and after the adoption of the gender quota for each legislative chamber. The countries that adopted high quality gender quota laws with strong enforcement mechanisms and placement mandates saw the largest immediate effects of the quota. Argentina's Senate increased its representation of women by thirty percentage points. This was a particularly large increase compared to other Latin American countries, and its impact was likely exacerbated by the fact that the quota had been in place for ten years in the Chamber of Deputies by the time it applied to the Senate. Ecuador had a 14 percentage point increase between 1996 and 1998 when the quota was first applied, and the Argentine Chamber of Deputies had a 9 percentage point increase. The countries that adopted low quality quota laws — Panama, Brazil, and Honduras — had almost no increase or a slight decrease. Gender quotas, and more specifically, gender quotas with strict provisions for enforcement and placement, have clearly been successful at improving the numerical representation of women in Latin American legislatures.

It is important, however, not to ignore the larger electoral context in countries when considering the effectiveness of gender quotas—specifically, the constraints for quotas created by variation in how much control parties have over their ballots. Much of the research on gender quotas suggests that the electoral context in which quotas are implemented has an important mediating effect on the impact of quotas (ARAÚJO; GARCÍA, 2006; FRECHETTE et al., 2008; GRAY, 2003; HTUN; JONES, 2002; JONES, 2005, 2009; JONES; NAVIA, 1999; KROOK, 2007, 2009; MANSBRIDGE, 2005; RÍOS TOBAR, 2008; SCHMIDT; SAUNDERS, 2004; SCHWINDT-BAYER, 2009, 2010). Additionally, party rules and norms about how they select their candidates are important (CAUL, 1999; HINOJOSA, 2012; KITTILSON, 2006;

KROOK, 2009). Hinojosa (2012) points out in her recent book that women's opportunities for getting selected to party ballots in Latin America are strongest where parties use centralized procedures to select their candidates.

The Latin American countries that have implemented the lowest quality gender quotas are those with electoral systems that give political parties limited control over their own ballots. This makes a "high quality" gender quota—specifically one that requires a placement mandate—inapplicable. For example, Brazil's open-list proportional representation electoral system allows voters to express preferences for candidates on the ballot, making a placement mandate a useless tool for its gender quota. Miguel (2008) argues that the open-list PR system in Brazil is the primary reason that women's legislative representation remains so low. Similarly, Panama's use of party primaries for national elections limits the ability of the political party to rank order candidates on the ballot because voters get to choose the candidate or two that they prefer to stand on the party ballot in the general election. Thus, in many ways, the effectiveness of the gender quotas that are most common in Latin America is highly contingent upon the type of electoral system a country uses. Quotas with placement mandates will only be effective in electoral systems where parties control the placement of candidates on their ballots.

Table 5: Change in Women's Representation with the Adoption of Gender Quotas

Country	Chamber	Pre-Quota	Post-Quota	% Change
Argentina	Upper	2.8 (1998)	33.3 (2001)	+ <b>30.5</b>
Ecuador	Unicameral	3.7 (1996)	17.4 (1998)	+ <b>13.7</b>
Argentina	Lower	5.0 (1991)	14.4 (1993)	+ <b>9.4</b>
Peru	Unicameral	10.8 (1995)	20.0 (2000)	+ <b>9.2</b>
Paraguay	Upper	11.1 (1993)	17.8 (1998)	+ <b>6.7</b>
Mexico	Lower	16.0 (2000)	22.6 (2003)	+ <b>6.6</b>
Venezuela	Lower	5.9 (1993)	12.1 (1998)	+ <b>6.2</b>
Bolivia	Lower	6.9 (1993)	11.5 (1997)	+ <b>4.6</b>
Dominican Republic	Lower	11.7 (1994)	16.1 (1998)	+ <b>4.4</b>
Costa Rica	Unicameral	15.8 (1994)	19.3 (1998)	+ <b>3.5</b>
Mexico	Upper	15.6 (2000)	17.2 (2006)	+ <b>1.6</b>
Venezuela	Upper	8.0 (1993)	8.8 (1998)	+ <b>0.8</b>
Panama	Unicameral	9.7 (1994)	9.9 (1999)	+ <b>0.2</b>
Bolivia	Upper	3.7 (1993)	3.7 (1997)	<b>0</b>
Paraguay	Lower	2.5 (1993)	2.5 (1998)	<b>0</b>
Brazil	Lower	6.6 (1994)	5.7 (1998)	- <b>0.9</b>
Honduras	Unicameral	9.4 (1997)	5.5 (2001)	- <b>3.9</b>

Source: Inter-Parliamentary Union (IPU) various years.

In sum, cultural and socioeconomic improvements in gender equality have boosted women's access to electoral politics throughout Latin America. More and more women have the background and experience needed for national elected office. Yet, the number of women in national legislatures continues to vary widely across countries. The reason, I argue, is the different electoral institutions used in different countries of the region. Countries with large magnitude electoral districts with fewer parties winning seats in them make more room for

women to compete with men. Countries with high quality gender quotas have effected larger increases in women's representation over time, and thus increased the disparity between quota and non-quota countries today. And, countries with electoral systems that give parties control over their ballots help gender quotas be successful. Female-friendly electoral contexts, such as these, create opportunities for high quality female candidates to compete successfully with men and achieve access to national legislatures. Cultural and socioeconomic changes in public attitudes toward gender equality have been critical for getting women into the political candidate pool. Yet, electoral institutions have been the gatekeepers for actually getting women elected to national legislative office in Latin America.

### **Consequences of Women's Representation for Latin American Democracies**

The consequences of women's representation for Latin American democracies are myriad. A significant amount of research has been conducted just in the past ten years on what women elected to national legislatures do in office, how their representation differs from or is similar to that of male legislators, and what it means for public perceptions of representative democracy. Some of the consequences indicate significant improvements and changes for women and democracy, more generally. Other consequences, however, show that women's equality in Latin American politics still has a way to go. In this section of the paper, I review some of the major findings of this research.

#### *The Contributions of Women's Representation to Legislative Politics*

Inside Latin American legislatures, one of the most important contributions women have made to legislative politics is to bring women's issues to the political agenda. They have done this in a variety of ways. First, research finds that women place higher priority on female constituents and women's issues and promote these priorities in their legislative work more often than men do. Saint-Germain and Chavez Metoyer (2008) found that female representatives in Central America have strong predispositions to representing women. Similarly, I found that female legislators in Argentina, Colombia, and Costa Rica view women's equality and children and family issues as more important issues than men do (SCHWINDT-BAYER, 2006, 2010).

This translates into a second area of legislative work where women promote women's issues—sponsoring bills. Research on women's representation in Latin America reveals strong evidence of female legislators placing higher priority than male legislators on sponsoring women's issue bills (BARNES, 2012; FRANCESCHET; PISCOPO, 2008; JONES, 1997; SCHWINDT-BAYER, 2006, 2010; TAYLOR-ROBINSON; HEATH, 2003; ZAMBRANO, 1998). In the late 1990's and early 2000's, I analyzed patterns of women's issue bill sponsorship by male and female legislators in Argentina, Colombia, and Costa Rica (SCHWINDT-BAYER,

2010). I found that in all three countries, women were more likely than men to sponsor or co-sponsor women's issue bills. In a recent study of Argentina provinces, Barnes (2012) found that women are more likely to cosponsor bills with other female legislators in multi-member districts where they are better able to represent issues of personal interest, such as women's issues.

Third, women in Latin America have promoted women's issues in legislative debates more often than men. Results of a survey that I conducted in Argentina and Colombia in 2001-2 revealed that women participated in floor plenary debates when the topic of the debates was women's issue legislations more than did men (SCHWINDT-BAYER, 2010). Taylor-Robinson and Heath (2003) examined congressional debates on women's issue bills in Honduras and found that women were more likely to participate in debates that focus on women's rights and children and family issues there too.

Fourth, female legislators sit on women's issue committees more than do male legislators (HEATH et al., 2005; MARX et al., 2007; RIVERA-CIRA, 1993; SCHWINDT-BAYER, 2010). In Argentina, women have been disproportionately situated on the Family, Women, Children, and Adolescents committee, holding the vast majority of seats in almost every year since 1983. In Costa Rica, the special committee for women's issues which has five seats on it was at least 80% female from its creation in 1999 through 2006. Women have also been more likely than men to be in the leadership of women's issue committees in these countries (SCHWINDT-BAYER, 2010). In Argentina, 82% of the vice presidential and secretarial posts for the Family, Women, Children, and Adolescents committee have been held by women and the president of the committee has been a woman in every congress since 1985.

A final area where women's election to office has improved the nature of political representation is in their work in the district. Specifically, female representatives have been more likely to do casework on behalf of female constituents and women's issues and to interact more often with women's groups in society. In my recent book, I found that female representatives in Argentina, Colombia, and Costa Rica reported spending more time with female constituents than did male constituents (SCHWINDT-BAYER, 2010). Some women in Argentina reported doing as much as 90% of their casework for female constituents. In Colombia, one woman reported doing all of her casework on behalf of women. On average, the difference in the percentage of time that male and female representatives spent with female constituents in the three countries was approximately 8 percentage points. In a different study, Saint-Germain and Metoyer (2008) interviewed female representatives in Central America asking a range of questions about their political representation. They quote a female representative in Honduras saying that "women deputies were more often sought out than male deputies for solving the personal problems of constituents" (SAINT-GERMAIN; METOYER, 2008, p. 164). They also found that female representatives often used their time in the district to interact with women and women's groups and learn about the issues women face (SAINT-



GERMAIN; METOYER, 2008, p. 165).

### *Challenges for Women in Legislatures*

Perhaps the most significant challenge that women elected to legislatures in Latin America face is a gendered legislative environment that obstructs women's access to real political power (FRANCESCHET, 2011; FRANCESCHET; PISCOPO, 2008; SCHWINDT-BAYER, 2010). This is evidenced in several ways. First, very few women have been congressional or parliamentary leaders (LUCIAK, 2005; MARX et al., 2007; RIVERA-CIRA, 1993; SAINT-GERMAIN; METOYER, 2008; SCHWINDT-BAYER, 2010). In Latin America, women have been elected to legislatures in growing numbers over the past thirty years, but it is only in the past few years and only in some countries that they have started to gain access to chamber leadership posts. Even where this has occurred, the leadership positions that women have held are the less powerful positions of vice presidents or secretaries. Women's access to chamber leadership has not mirrored their representation in the legislative chamber in many countries.

Second, they do not serve as chairs of powerful legislative committees. Data I collected for my study of Argentina, Colombia, and Costa Rica revealed that the biggest problem for women in committee leadership was not that they do not serve at all but that they do not serve as presidents of committees (SCHWINDT-BAYER, 2010). Women have been vice presidents and secretaries of economics, budget, and foreign affairs committees in all three countries, but they have only rarely won election to the presidency of any of these committees. No women have been presidents of the economics or foreign affairs committees in Argentina or Colombia, and not a single woman held the presidency of a budget committee in any of the four chambers through 2006.

A similar pattern was found by Heath et al. (2005) who discovered that women in six Latin American legislatures were more likely to be steered toward women's issue and social issue committee memberships and kept off of committees dealing with economics and foreign affairs or other powerful legislative committees. This was particularly the case as women's numerical representation in office increased. They argue that women in Latin America face marginalization in the legislative environment, which is evident through their committee memberships. Thus, this elucidates a third challenge for women in Latin American legislatures — getting onto powerful legislative committees in the first place.

A fourth challenge that women face is balancing their representation of women's issues with the vast array of other issues for which elected officials are responsible. In some legislatures, women have been challenged to be able to sponsor bills on a wide array of issues, despite placing high priority on many diverse issues. My study of Argentina, Colombia, and Costa Rica revealed that women were less likely to sponsor and cosponsor bills on the economy

and fiscal affairs issues in Argentina and were less likely to sponsor bills on agriculture and foreign affairs in the Colombian Senate (SCHWINDT-BAYER, 2010). These findings emerged despite female legislators in these countries claiming to place high priority on these issues, just like men.

What these studies of the consequences of women's election to national legislatures in Latin America show is that women's inclusion in legislative politics is important for bringing women's issues to the political arena. Yet, they also reveal that women in legislatures are struggling to integrate themselves in the political arena and act as full representatives of the electorates in their countries. Women have made significant progress as a result of increased access to legislatures but continue to face challenges to political representation.

### *Citizen Views of Democracy*

The growing numbers of women elected to legislatures in Latin America has also had important consequences for how citizens feel about democracy in the region. Specifically, greater representation of women has made citizens, particularly women, feel more represented by their government and view democracy and democratic institutions more positively. Using data from the Latin American Public Opinion Project's (LAPOP) 2006 Americas Barometer, I analyzed how the percentage of the legislature that is female affects citizen attitudes toward their government in fourteen Latin American democracies (SCHWINDT-BAYER, 2010). Although the citizenry's overall satisfaction with democracy and trust in the legislature and government have declined over time in Latin America to near-record lows, I found that women's representation, among other things, explains some of the variation in citizens' views of democracy across countries. Specifically, citizens in Latin American countries that have more women in the legislature are more trusting of the legislature and government than citizens in countries with lower levels of women's representation. These findings are similar for both women and men, suggesting that both male and female citizens respond to incorporating women into politics and making government more generally diverse, representative, and inclusive.

These findings mirror those in other parts of the world that find that women's representation in legislatures can have positive effects on citizens—both their attitudes toward their governments and their participation in it (ALEXANDER, 2012; ATKESON; CARRILLO, 2007; KARP; BANDUCCI, 2008; LAWLESS, 2004; SCHWINDT-BAYER; MISHLER, 2005; WOLBRECHT; CAMPBELL, 2007). More generally, these findings are important because they show how important the inclusion of women in legislative politics is for improving the quality of representative democracy. Given that democracy is “rule by the people” and women are half of the population throughout the world, representation of women is a fundamental aspect of democracy (PHILLIPS, 1995; WILLIAMS, 1998; YOUNG, 2000). Citizens clearly perceive it this way and their opinions of their democracies are improved by the inclusion of women into

politics.

## **Conclusion**

In many Latin American countries, women's representation in national legislatures has increased significantly in the past thirty years. In others, it has changed very little. This yields a great disparity in the levels of women's representation in the region today. The primary explanation for this disparity is the different electoral institutions that Latin American countries use to elect representatives to office. Those where national gender quota laws have been passed, where party control of their ballots facilitates implementation of those quotas, and where legislators are elected in large magnitude districts with fewer parties running ballots have been best able to translate the growing number of women in the "candidate pool" into elected legislators. And, even more important than simply having a quota is having a "high quality" quota. In Latin America, high quality gender quotas—those that mandate larger proportions of party ballots to be female, mandate specific placement of women on the ballot, and include enforcement mechanisms—have been much more successful helping women get elected to office than lower quality quotas.

The progress women have made numerically is important for two reasons. One, women in legislatures are more likely to bring the interests, concerns, and needs of women in society into the legislature. Male representatives continue to be less likely to promote the concerns of women and women's groups in the political arena and female representatives have done this above and beyond their regular legislative responsibilities. Two, having women in legislatures has positive effects on citizen attitudes toward and participation in democracy. Increasing women's legislative representation has not only had positive effects for women but for the quality of representative democracy, more generally.

At the same time, the influx of women into national legislatures in Latin America has not been without its challenges. Women have not gained access to political power inside legislatures to the same extent as men in some countries. They have been less likely to serve in leadership positions and have not gotten access to committees or policy areas that afford them the ability to fully represent not just women but all citizens. Currently, research on women's participation inside national legislatures is limited to a few countries and a few studies in those countries, and additional research on the challenges women face in doing their work inside the legislative arena is needed in all Latin American countries to determine just how to flesh out women's representation to the fullest. However, it is clear that women's representation is important for further improving the quality of democracy in the region and facilitating democratic consolidation. We can relish the progress that women have made in representative democracies in the region but must continue to work to understand the challenges they face and the best means to overcome those challenges. Democracy in the region will not be fully

consolidated until we do.

## References

- ALEXANDER, Amy C. Change in Women's descriptive representation and the belief in women's ability to govern: a virtuous cycle. **Politics & Gender**, v. 8, n. 4, p. 437-464, 2012.
- ARAÚJO, Clara. Mujeres y Elecciones Legislativas en Brasil: Las Cuotas y Su (In)Eficacia. In: ARCHENTI, N.; TULA, M. I. (Ed.). **Mujeres y Política en América Latina: Sistemas Electorales y Cuotas de Género**. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- ARAÚJO, Clara; GARCÍA, Ana Isabel. Latin America: the experience and the impact of quotas in Latin America. In: DAHLERUP, D. (Ed.). **Women, Quotas, and Politics**. New York: Routledge, 2006.
- ARCHENTI, Nélica.; TULA, María Inés. Algunas Cuestiones Iniciales sobre las Leyes de Cuotas. In: ARCHENTI, N.; TULA, M. I. (Ed.). **Mujeres y Política en América Latina: Sistemas Electorales y Cuotas de Género**. Buenos Aires: Heliasta, 2008a.
- ARCHENTI, N.; TULA, M. I. (Ed.). **Mujeres y Política en América Latina: Sistemas Electorales y Cuotas de Género**. Buenos Aires: Heliasta, 2008b.
- ATKESON, Lonna Era; CARRILLO, Nancy. More is Better: the Influence of Collective Female Descriptive Representation on External Efficacy. **Politics & Gender**, v. 3, n. 1, p. 79-101, 2007.
- BALDEZ, Lisa. Elected Bodies: the Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico. **Legislative Studies Quarterly**, v. 29, n. 2, p. 231-258, 2004.
- BARNES, Tiffany D. Gender and Legislative Preferences: evidence from the Argentine Provinces. **Politics & Gender**, v. 8, n. 4, p. 483-507, 2012.
- CASTLES, Francis. Female Legislative Representation and the Electoral System. **Politics**, v. 1, n. 2, p. 21-27, 1981.
- CAUL, Miki. Women's Representation in Parliament: the Role of Political Parties. **Party Politics**, v. 5, n. 1, p. 79-98, 1999.
- DAHLERUP, Drude (Ed.) **Women, politics, and quotas**. New York: Routledge, 2006.
- DARCY, Robert; WELCH, Susan; CLARK, Janet. **Women, elections, and representation**. 2. ed. Lincoln: University of Nebraska Press, 1994.
- DUVERGER, Maurice. **The political role of women**. Paris: UNESCO, 1955.
- Engstrom, Richard L. District Magnitude and the Election of Women to the Irish Dail. **Electoral Studies**, v. 6, n. 2, p. 123-132, 1987.
- ESCOBAR-LEMMON, Maria C.; TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why? **American Journal of Political Science** v. 49, n. 4, p. 829-844, 2005.
- FRANCESCHET, Susan. Gendered Institutions and Women's Substantive Representation: Female Legislators in Argentina and Chile. In: KROOK, M. L.; MACKAY, F. (Eds.). **Gender, Politics, and Institutions**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer M. Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. **Politics & Gender**, v. 4, n. 3, p. 393-425, 2008.
- FRECHETTE, Guillaume R.; MANIQUET, Francois; MORELLI, Massimo. Incumbents' Interests and Gender Quotas. **American Journal of Political Science**, v. 52, n. 4, p. 891-907, 2008.
- GRAY, Tricia. Electoral Gender Quotas: Lessons from Argentina and Chile. **Bulletin of Latin American Research**, v. 22, n. 1, p. 52-78, 2003.
- HEATH, Roseanna M.; SCHWINDT-BAYER; Leslie A.; TAYLOR-ROBINSON, Michelle M. Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 2, p. 420-436, 2005.
- HINOJOSA, Magda. **Selecting women, electing women: political representation and candidate**

- selection in Latin America. Philadelphia: Temple University Press, 2012.
- HTUN, Mala. Women's leadership in Latin America: trends and challenges. (Ed.) **Politics Matters: a Dialogue of Women Political Leaders**. Washington, DC: Inter-American Development Bank; Inter-American Dialogue; International Center for Research on Women, 2000.
- HTUN, Mala N.; JONES, Mark P. Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. In: CRASKE, N.; MOLYNEUX, M. (Ed.) **Gender and the politics of rights and democracy in Latin America**. New York: Palgrave Publishers, 2002.
- INGLEHART, Ronald. **Culture shift in advanced industrial society**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- INGLEHART, Ronald; NORRIS, Pippa. **Rising tide: gender equality and cultural change around the World**. New York: Cambridge University Press, 2003.
- INTER-PARLAMENTARY UNION (IPU). **Women in Parliaments, 1945-1995: a world statistical survey**. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1995.
- . **Women in National Parliaments, as of April 1, 2013**. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2013. Disponível em: <<http://www.ipu.org>>, Acesso em: 8 maio 2013.
- JONES, Mark P. Increasing Women's Representation via Gender Quotas: the Argentine Ley de Cupos. **Women & Politics**, v. 16, n. 4, p. 75-96, 1996.
- . Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives. **Policy Studies Journal**, v. 25, n. 4, p. 613-629, 1997.
- . Quota legislation and the election of women: learning from the Costa Rican experience. **Journal of Politics**, v. 66, n. 4, p. 1203-1223, 2004.
- . The desirability of gender quotas: considering context and design. **Politics & Gender**, v. 1, 4, 2005, p. 645-52.
- . Gender quotas, electoral laws, and the election of women: evidence from the Latin American Vanguard. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 1, p. 56-81, 2009.
- ; NAVIA, Patricio. Assessing the effectiveness of gender quotas in open-list proportional representation electoral systems. **Social Science Quarterly**, v. 80, n. 2, p. 341-355, 1999.
- KARP, Jeffrey A.; BANDUCCI, Susan A. When politics is not just a man's game: women's representation and political engagement. **Electoral Studies**, v. 27, n. 1, p. 105-115, 2008.
- KENWORTHY, Lane; MALAMI, Melissa Malami. Gender inequality in political representation: a worldwide comparative analysis. **Social Forces**, v. 78, n. 1, p. 235-269, 1999.
- KITTILSON, Miki Caul. **Challenging parties, changing Parliaments**. Columbus: Ohio State University Press, 2006.
- KROOK, Mona Lena. Candidate gender quotas: a framework for analysis. **European Journal of Political Research**, v. 46, n.3, p. 367-394, 2007.
- . **Quotas for women in politics: gender and candidate selection reform worldwide**. New York: Oxford University Press, 2009.
- LATINOBARÓMETRO. **Informe Resumen: una década de mediciones**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2004.
- LAWLESS, Jennifer L. Politics of presence? Congresswomen and symbolic representation. **Political Research Quarterly**, v. 57, n. 1, p. 81-99, 2004.
- LEVINE, Daniel H.; MOLINA, Jose E. (Eds.). **The quality of democracy in Latin America**. Boulder: Lynne Rienner, 2011.
- Luciak, Ilja A. Party and State in Cuba: gender equality in political decision making. **Politics & Gender**, v. 1, n. 2, p. 241-264, 2005.
- MANSBRIDGE, Jane. Quota problems: combating the dangers of essentialism. **Politics & Gender**, v. 1, n. 4, p. 622-638, 2005.
- MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana. **Las Legisladoras: Cupos de Género y**

- Política en Argentina y Brasil. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2007.
- MATLAND, Richard E. Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway. **Journal of Politics**, v. 55, n. 3, p. 737-755, 1993.
- \_\_\_\_\_. Women's representation in national legislatures: developed and developing Countries. **Legislative Studies Quarterly**, v. 23, n. 1, p. 109-125, 1998.
- \_\_\_\_\_. Electoral quotas: frequency and effectiveness. In: DAHLERUP, D. (Ed.). **Women, Quotas, and Politics**. New York: Routledge, 2006.
- \_\_\_\_\_.; BROWN, Deborah Dwight. District magnitude's effect on female representation in U.S. state legislatures. **Legislative Studies Quarterly**, v. 17, n. 4, p. 469-492, 1992.
- \_\_\_\_\_.; TAYLOR, Michelle M. Electoral system effects on women's representation: theoretical arguments and evidence from Costa Rica. **Comparative Political Studies**, v. 30, n. 2, p. 186-210, 1997.
- MIGUEL, Luis F. Political representation and gender in Brazil: quotas for Women and their impact. **Bulletin of Latin American Research**, v. 27, n. 2, p. 197-214, 2008.
- NORRIS, Pippa. Women's Legislative Participation in Western Europe. **West European Politics**, v. 8, n. 4, p. 90-101, 1985.
- OAKES, Ann; ALMQUIST, Elizabeth. Women in national legislatures: a cross-national test of macrostructural gender theories. **Population Research and Policy Review**, v. 12, n. 1, p. 71-81, 1993.
- PAXTON, Pamela; HUGHES, Melanie M. **Women, politics, and power: a global perspective**. Los Angeles: Pine Forge Press, 2007.
- RANDALL, Vicky; SMYTH, Ailbhe. Bishops and bailiwicks: obstacles to women's political participation in Ireland. **Economic and Social Review**, v. 18, n. 3, p. 189-214, 1987.
- REYNOLDS, Andrew. Women in the legislatures and executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling. **World Politics**, v. 51, n. 4, p. 547-72, 1999.
- RÍOS TOBAR, Marcela (Ed.) **Mujer y Política: el impacto de las cuotas de género en América Latina**. Santiago: FLACSO-Chile, 2008.
- RIVERA-CIRA, Tirza. Las mujeres en los parlamentos latinoamericanos. Valparaíso: Centro de Estudios y Asistencia Legislativa; Universidad Católica de Valparaíso, 1993.
- RULE, Wilma. Why women don't run: the critical contextual factors in women's legislative recruitment. **Western Political Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 60-77, 1981.
- \_\_\_\_\_. Electoral systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies. **Western Political Quarterly**, v. 40, n. 3, p. 477-98, 1987.
- SAINT-GERMAIN, Michelle A.; METOYER, Cynthia Chavez. **Women legislators in Central America: politics, democracy, and policy**. Austin: University of Texas Press, 2008.
- SCHMIDT, Gregory D. The election of women in list PR Systems: testing the conventional wisdom. **Electoral Studies**, v. 28, n. 2, p. 190-203, 2008a.
- \_\_\_\_\_. Success under Open List PR: the election of women to Congress. In: TREMBLAY, M. (Ed.). **Women and Legislative Representation: electoral systems, political parties, and sex quotas**. New York: Palgrave Macmillan, 2008b.
- \_\_\_\_\_.; SAUNDERS, Kyle L. Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates: Peruvian Municipal Elections in Comparative Perspective. **Comparative Political Studies** 37, 6, 2004, p. 704-24.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie A. the incumbency disadvantage and women's election to legislative office. **Electoral Studies**, v. 24, n. 2, p. 227-244, 2005.
- \_\_\_\_\_. Still supermadres? Gender and the policy priorities of Latin American legislators. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 3, p. 570-585, 2006.
- \_\_\_\_\_. Making quotas work: the effect of gender quota laws on the election of women. **Legislative Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 5-28, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Political power and women's representation in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2010.

- \_\_\_\_\_.; MISHLER, William. An integrated model of women's representation. **Journal of Politics**, v. 67, n. 2, p. 407-428, 2005.
- STOCKEMER, Daniel. Women's Representation: a Comparison between Europe and the Americas. **Politics**, v. 28, n. 2, p. 65-73, 2008.
- STUDLAR, Donley T., MCALLISTER, Ian. Political Recruitment to the Australian Legislature: Toward an Explanation of Women's Electoral Disadvantages. **Western Political Quarterly**, v. 44, n. 2, p. 467-485, 1991.
- \_\_\_\_\_.; WELCH, Susan. Does district magnitude matter? Women candidates in London local elections. **Western Political Quarterly**, v. 44, n. 2, p. 457-467, 1991.
- TAYLOR-ROBINSON, Michelle M.; HEATH, Roseanna. Do women legislators have different policy priorities than their male colleagues? A critical case test. **Women & Politics**, v. 24, n. 4, p. 77-101, 2003.
- TREMBLAY, Manon. Democracy, representation, and women: a comparative analysis. **Democratization**, v. 14, n. 4, p. 533-553, 2007.
- \_\_\_\_\_. (Ed.) **Women and legislative representation: electoral systems, political parties, and sex quotas**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- TRIPP, Aili; KANG, Alice. The global impact of quotas: on the fast track to increased female legislative representation. **Comparative Political Studies**, v. 41, n. 3, p. 338-361, 2008.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Human development report: 2007-2008**. New York: United Nations Development Program, 2008.
- WELCH, Susan; STUDLAR, Donley T. Multimember districts and the representation of women. **Journal of Politics**, v. 52, n. 2, p. 391-412, 1990.
- WOLBRECHT, Christina; CAMPBELL, David E. Leading by Example: Female Members of Parliament as Political Role Models. **American Journal of Political Science**, v. 51, n. 4, p. 921-939, 2007.
- WORLD BANK. **World Development Indicators** Washington, D.C.: World Bank, 2007. 1 CD
- YOON, Mi Yung. Explaining women's legislative representation in Sub-Saharan Africa. **Legislative Studies Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 447-468, 2004.
- ZAMBRANO, Laura. Participación y representación femenina en el Congreso. In: BEJERANO, A. M.; DÁVILA, A. (Ed.) **Elecciones y democracia en Colombia: 1997-1998**. Bogotá: Universidad de los Andes, 1998.



## LEGISLATIVE ACCOUNTABILITY: SHOULD BRAZIL BREAK UP ITS BIG ELECTORAL DISTRICTS?

### ACCOUNTABILITY LEGISLATIVA: O BRASIL DEVERIA FRAGMENTAR SUAS CIRCUNSCRIÇÕES ELEITORAIS MAIORES?

John M. Carey <sup>\*1</sup>

**Abstract:** This paper proposes that Brazil could improve the political accountability by breaking up many of the statewide districts it uses to elect its deputies into smaller districts, each electing fewer deputies. The central argument is that districts that elect low-to-moderate numbers of legislators make it possible to optimize the well-known trade-off between inclusive representation and accountable government. I suggest there are three broad goals that we should seek in legislative representation; representativeness, collective accountability, and Individual accountability. I acknowledge that there are inevitable trade-offs among these goals, but I suggest that the trade-offs are not linear, and that electoral rules can be designed to maximize the quality of representation. I suggest that the most straightforward way to achieve such gains is by maintaining proportional representation systems of elections, but by limiting district magnitude (the number of representatives elected per district) to moderate levels, in the range from 4 to 8.

**Keywords:** Elections; Election Rules; Electoral Systems; Electoral Reform; Accountability; Representation.

**Resumo:** Este trabalho propõe que o Brasil é capaz de aperfeiçoar sua responsividade ou *accountability* política por meio da fragmentação de muitas de suas circunscrições estaduais que utiliza para eleger deputados, em distritos menores, cada qual elegendo um número menor de deputados. O argumento central é que distritos que elegem um número de parlamentares de baixo para moderado possibilita a otimização da conhecida troca ou *trade-off* entre um representação inclusiva e um governo responsivo ou *accountable*. Sugiro que existem três grandes alvos que se deveriam alcançar na representação parlamentar: representatividade, responsividade ou *accountability* coletiva e responsividade ou *accountability* individual.

---

\* PhD in Political Science from the University of California, San Diego, USA. He is currently Professor of Comparative Politics at Dartmouth College, USA. Areas of research: studies of constitutions, legislature, elections and Latin American politics ([john.carey@dartmouth.edu](mailto:john.carey@dartmouth.edu)).

<sup>1</sup> I want to thank all the organizers of the Third International Seminar on the Legislature, and in particular Julio Roberto de Souza Pinto, for his hard work, making it possible for me to be there.



Reconheço a existência de trocas ou *trade-offs* inevitáveis entre esses alvos, mas sugiro que essas trocas ou *trade-offs* não são lineares, e que as regras eleitorais podem ser maximizadas de maneira a qualificar a representação. Sugiro que a maneira mais simples de conseguir isso é mantendo o sistema eleitoral proporcional, mas reduzindo a magnitude eleitoral (número de eleitos por distrito) a níveis moderados, que variem de 4 a 8.

**Palavras-Chave:** Eleições; Regras Eleitorais; Sistemas Eleitorais; Reforma Política; Accountability; Representação.

## Introduction

I am going to start by raising a question, and then most of my comments today will be an effort to explain why I am asking it. The question is: Should Brazil break up the districts it uses to elect its legislators? Specifically, I am referring to the statewide districts used to elect members of the Chamber of Deputies. Most deputies in the Chamber are elected from districts with what I will call “high magnitude,” where district magnitude (DM) refers to the number of legislators elected in a given district (*not* to its geographical size). I regard districts that elect more than ten legislators as high-magnitude districts. By this standard, more than three-quarters of Brazil’s deputies are elected from high-magnitude districts. So my specific question is whether Brazil should consider sub-dividing its states to create a larger number of districts with lower magnitudes – that is, with fewer deputies elected from each one.

I want to acknowledge at the outset that I am not a specialist in Brazilian politics. I have visited Brazil only once before – much too briefly – and as you can see, I do not speak Portuguese. I read the work of my colleagues in political science on Brazil, and I find the country fascinating, but I have done little research of my own on Brazil, and I admit that I do not know whether this question I am raising is new, or whether it has already been subject to debate. So I most certainly do not claim any particular expertise on the unique context of Brazilian elections.

Instead, my question is motivated by patterns that evident in my own research across a variety of countries, and how these patterns relate to broad principles of representation. Specifically, it is motivated by two claims that I will discuss in my comments here:

1. That low-to-moderate magnitude districts make it possible to optimize the well-known trade-off between inclusive representation and accountable government.
2. That accountability of individual legislators to their voters is possible in low-magnitude districts.

Before I advance these claims, I also want to establish clearly what are the normative ideals of representation I care about. Most of my academic research focuses on the question of whether it is possible to improve representation in democracies through the design or reform of

the formal rules of political competition – for example how representatives are elected, or how legislatures and executives interact to make policy. The question I raise today involves elections, and specifically, I am interested in what we want from legislative representation. I suggest there are three broad goals that we should seek:

- Representativeness
- Collective accountability
- Individual accountability

Representativeness: Legislatures aim to reflect the diversity of societies, so one priority should be inclusiveness. The results of elections should accurately reflect the diversity of preferences in the society. This means that parties with substantial voter support should win representation, and that there should be a strong correspondence between the level of support a party wins and its share of legislative seats.

Collective accountability: By this, I mean that collective labels under which groups of candidates run for election should have substantive meaning that voters can attach to policy outcomes, and that voters can reward or punish parties or coalitions for the performance of governments in which they participate. So collective accountability is undermined if, for example, the number of parties in government is so large that responsibility is impossible to determine, or if legislators from the same party are no more likely to support the same policies than legislators from different parties. Collective accountability means that elections provide meaningful ‘brand names’ that voters can attach to parties in government and in opposition.

Individual accountability: By this, I mean that individual legislators can be rewarded or punished by voters according to their performance. Voters might want to base such decisions on performance related to policy – say, on whether a legislator supported specific piece of legislation on the distribution of natural resource revenues among states. But that basis might also be the level of effort the legislator exerts – for example, whether she is absent for votes and committee meetings – or whether there are credible allegations that she engages in corruption. By whatever criteria voters choose to evaluate their representatives, individual accountability requires that elections allow them a means to render judgments on candidates, independently from their collective judgment on parties.

### **The Representation-Accountability Trade-Off**

So if the goal of legislative elections is to produce some combination of representativeness, collective accountability, and individual accountability, then the first thing that most observers will of elections around the world will tell you is that you cannot have all three things at once – that there are inevitable trade-offs among them.

In particular, there is a long tradition in the scholarship on comparative democracy that contends that there is a straightforward trade-off between representativeness and collective

accountability. The argument is familiar, so I will not rehearse it in detail here, but the standard version contends that majoritarian elections deliver single-party governing majorities. They may do this by severely distorting the correspondence between vote shares and seat shares, usually by awarding a large “winner’s bonus” to the largest party – thus undermining accurate representation – but such outcomes make responsibility for governing outcomes clear, and thereby facilitate collective accountability. By contrast pure proportional representation systems are said to guarantee good correspondence between vote shares and seat shares, but in doing so they often yield highly fragmented party systems. These systems may be inclusive of society’s diversity, and therefore strong on representation, but voters have difficulty assigning responsibility for policy outcomes, making collective accountability weak.

The standard account contrasts, as archetypes, countries that conduct their elections in single-member, winner-take-all districts (such as Australia, the United Kingdom, and the United States) against countries that rely on high-magnitude districts which elect scores of representatives, thus guaranteeing high vote-seat correspondence (such as Israel, the Netherlands, Uruguay -- and Brazil). The implication of such arguments is generally that the trade-off faced by those designing electoral systems is linear – that if you want more representation, you must sacrifice an equal measure of collective accountability, and vice-versa, as illustrated by the line connecting the two axes in Figure 1.

### Two Versions of the Trade-Off between Accountability and Representation in the Design of Electoral Systems

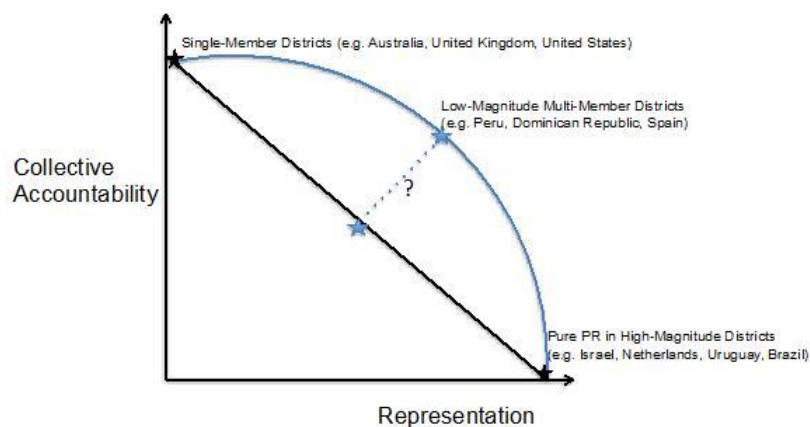


Figure 1: Accountability and Representation in the Design of Electoral Systems

By contrast, although I acknowledge that there is a trade-off between collective accountability and representation, I want to suggest that the trade-off is not linear, but is better represented by the arc in Figure 1, which suggests that electoral systems can be designed to

achieve locations on the accountability-representation frontier that achieve gains on one dimension that may outweigh the sacrifices on the other. Moreover, I want to suggest that the most straightforward way to achieve such gains is by maintaining proportional representation systems of elections, but by limiting DM to moderate levels, which I would characterize as in the range from 4 to 8.

In collaboration with Professor Simon Hix, of the London School of Economics, I conducted a statistical analysis of the effect of DM on a series of electoral outcomes that we associated with good representation. As indicators of Representativeness, we measured:

- Vote-Seat Correspondence, or the degree to which each party's seat share in the lower legislative chamber reflected its overall support among voters.
- Voter-Government Correspondence, or the degree to which the ideological position of the governing party (or parties) corresponded to the ideological center of gravity among citizens.

As indicators of Collective Accountability, we measured:

- Party System Simplicity, an index of party system fragmentation in the legislature.
- Simplicity of Governing Coalitions, or the number of parties holding cabinet portfolios.

We examined the results of 609 elections – every election that met our standards as free and fair – in 81 countries between 1945 and 2006, and we found, as we expected, that the likelihood of Vote-Seat Correspondence and of Voter-Government Correspondence both rise as DM rises, and that the likelihood of Simple Party Systems and Simple Governing Coalitions both decline as DM rises. This is as expected – higher DM elections encourage Representativeness and discourage Collective Accountability.

The key result from our study, however, is that these relationships are subject to varying rates of diminishing returns. That is, you can capture almost all the available gains in Representativeness by moving from single-member district (SMD) elections to DM of around 5 to 7. Moving from 7 up to 20, or to 50, or 200 provides relatively little additional gain. By contrast, our measures of Collective Accountability, Simple Party Systems and Government Coalitions, electoral outcomes decline a bit less precipitously with DM.

### District Magnitude and the Probability of Favorable Outcomes

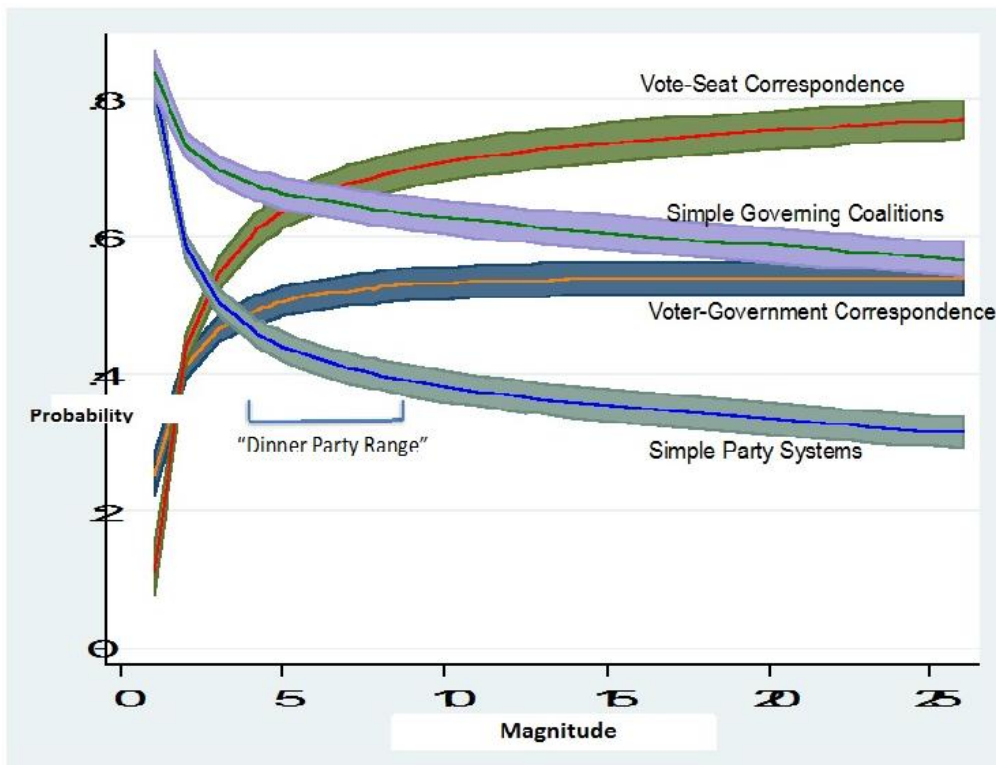


Figure 2 – District Magnitude and the Probability of Favorable Outcomes

Figure 2 shows the likelihood of better-than-average outcomes on each of our four metrics as a country’s average DM rises from 1 to 25. What is clear from the graph is that one can reap almost all the expected gains on the Representativeness metrics, while also preserving good expected outcomes on the Collective Accountability metrics, with DM in the low-to-moderate range – between 4 and 8.

Hix and I label these values of DM the “dinner party range” because, as it happens, experts on etiquette recommend that, when hosting a dinner party, the ideal number of guests is 4 to 8. Below this number, and the conversation may stagnate. Above it, and too many voices may make it impossible to maintain a single conversation. I mention these rules of etiquette only half in jest, because the logic of the dinner party applies to political debate and competition. Inclusive representation demands that sufficient voices must be included, but too many voices may produce cacophony from which voters cannot distinguish any coherent policy platforms.

To sum up and remind the audience, my first claim is that low-to-moderate magnitude districts make it possible to optimize the well-known trade-off between inclusive representation and collective accountability. What about the third representative goal that I have outlined, however, individual accountability?

### **Individual Accountability**

My second claim is that low-magnitude districts also enhance the accountability of individual legislators to their voters. The idea here is straightforward – that voters have limited cognitive capacity, and that limiting DM encourages a closer correspondence between the electoral options presented to voters and the number of alternative among which they can meaningfully distinguish.

In 1956, in one of the most famous and widely cited studies ever published in cognitive psychology, entitled “The Magic Number Seven,” George Miller demonstrated that humans are capable of distinguishing clearly among a limited set choices along a single dimension, but that the ability to discern differences and establish consistent rank orderings falls off precipitously when the number of alternatives rises above the seven to nine range. Monitoring and evaluating the performance of individual MPs is clearly simpler for citizens in lower DM districts than in those with higher DM – there are fewer MPs to keep track of. But Miller’s results suggest a curvilinear relationship like what we saw with our measures of Representativeness and Collective Accountability, whereby citizen monitoring of individual legislators can be effective where there are fewer than 10 politicians to keep track of, but above that number, the ability to monitor falls off precipitously.

It is important here to note that Brazil’s method of electing legislators, open-list proportional representation, allows voters maximum flexibility to reward or punish specific individual politicians with their votes. Unlike in closed-list systems, such as Argentina’s, Brazilian voters indicate preference for an individual candidate within a party list, and a candidate must win substantial preference votes to win a seat.

But can Brazilian voters make informed distinctions among the set of choices with which they are presented on election day? Figure 3 shows the number of seats (DM) contested, and the number of candidates on the ballots, in each Brazilian state during the 2006 Chamber of Deputy elections. (I have not collected analogous data for the 2010 election, or for other years, but I expect they would be similar.) In the least populated states, with DM=8, and those with DM close to that range, the number of candidates was generally below 100. But as DM rose toward 20, the number of candidates grew above 200. Voters in Rio de Janeiro, with DM=46, faced over 700 candidates. Voters in Sao Paolo, with 70 seats, faced more than 1,000.

## How many options is too many?

M and # Candidates, by district, Brazil Chamber Elections, 2006

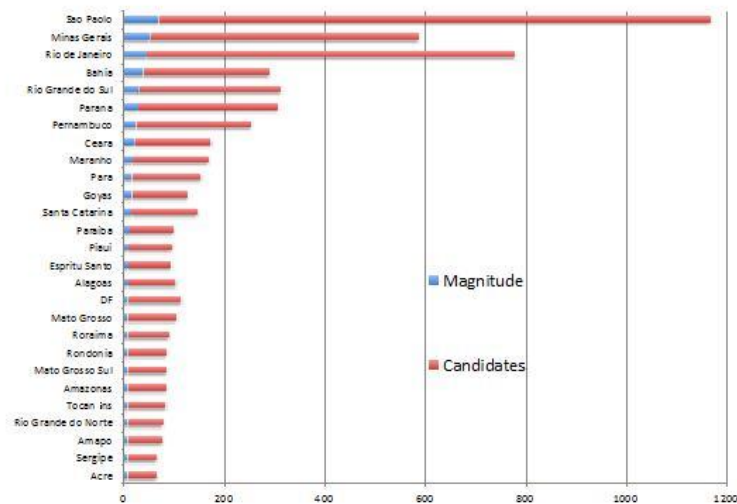


Figure 3: Magnitude and Candidates, by District, Brazil Chamber Elections, 2006

Granted, the raw numbers may not be relevant in a literal sense. No Sao Paulo voter necessarily needed to have a fully informed opinion on each of the 1,098 candidates in that state to cast a meaningful ballot. Yet even within that voter's most-preferred party, the list could have included over 100 candidates. At the least, we can say that the deluge of candidates confronting voters in most Brazilian states is positively correlated with DM, and in most states, monitoring and selecting among the alternatives would strain the cognitive capacity of any voter.

But would things be different in smaller districts? Can individual accountability operate effectively in an environment with fewer representatives? Here, I want to bring some data from both the real world of politics, and from the experimental world of the laboratory to bear. In both instances, my point is that individual accountability is possible where the actions of representatives are transparent to citizens.

The first question is whether legislators' actions are, in fact, visible to citizens. It is not obvious how to answer this question in a way that is comparable across countries. Some legislative activity is visible everywhere (for better or worse), but no citizen has the need – or the interest – to know about all his representative's activities. I chose to measure the number of votes from the floor (plenary) of the assembly that are recorded at the level of individual legislators and published each year. I chose this metric because votes are the common currency of decision-making in all legislatures. I regard a *visible vote* as one that takes place on the floor of the legislative chamber, and on which the vote of each legislator (Aye, Nay, Abstain, Absent, etc.) is made public.

Figure 4 shows the number of Visible Votes my research assistants and I were able to

find from each calendar year during recent decades, in a number of South American countries that employ electronic voting machines in their legislatures. The figures for the Brazilian Chamber and the Senate are shown in the solid lines, whereas the figures for Argentina, Chile, and Peru are shown in dashed lines. In recent years, the Brazilian Chamber and Senate have both published between 100-200 visible votes in most years – not as many as their Chilean counterparts, but more than the Chamber in Argentina or the Peruvian Congress.

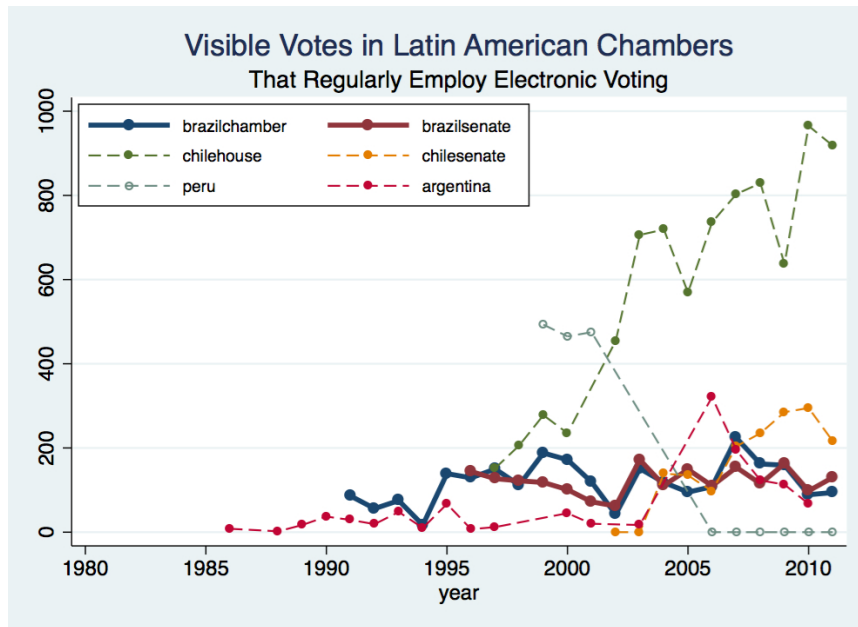


Figure 4: Visible Votes in Latin American Chambers

Note however, that all these chambers with electronic voting equipment far surpass the number of visible votes produced in legislatures that lack such technology. Figure 5 shows analogous rates of visible voting for a larger number of Latin American assemblies that do not employ electronic voting equipment as standard operating procedure. Note that the scale of the Y-axis is tiny as compared with the previous figure. Where voting is done manually, individual-level records are almost never produced, and individual legislators' votes – on issues that affect citizens' lives in profound ways – are almost uniformly not visible to voters.



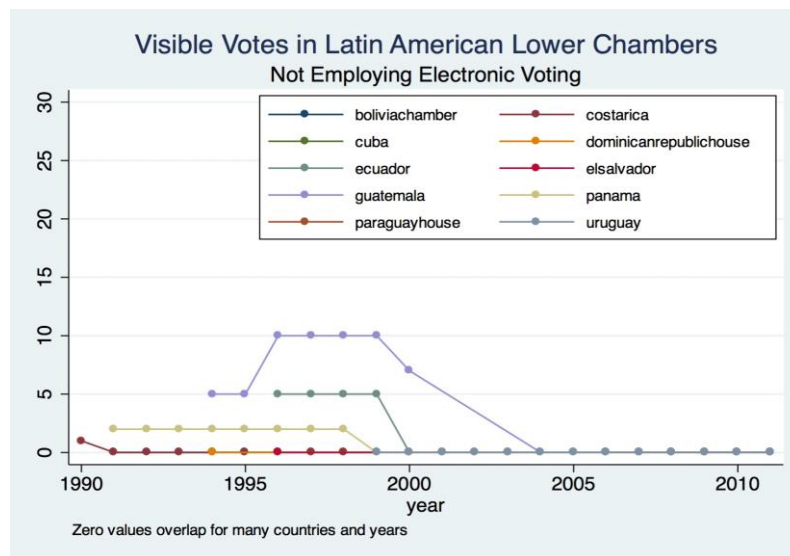


Figure 5: Visible Votes in Latin American Lower Chambers

What difference does it make if votes are visible? This is something that is extremely difficult to determine on the basis of traditional, “observational” studies – relying on information that can be observed in the real world of politics all around us. By definition, we cannot compare legislative behavior or decisions that are never recorded or publicized with those that are. To get some leverage on this question, then, I have been conducting a series of experiments that approximate an extremely simplified legislative environment, but with the advantage that the experiment varies the level of legislative transparency, to allow us to measure whether and how transparency might matter.

The experiment is a repeated game in which participants are assigned roles either as Legislators or as the Public (that is, citizens). Each period of the game involves:

- the division of a budget and its proposal to the Legislators;
- a vote on the budget by the Legislators;
- the revelation to the Public of information about the budget outcome; and
- reward or punishment by the Public of the Legislators.

Participants were paid with actual currency, according to their shares of the budgets proposed and approved. When budget proposals were rejected by the majority of Legislators, the corresponding funds were lost to participants.

The experimental treatments manipulate what information regarding the identity of the proposer, the nature of the proposal, and the legislators' votes are visible to the Public.

The experiment creates 3 different transparency conditions in which the Public observes:

NT: Non-Transparency

- only its own payout.

ST: Semi-Transparency

- own payout; and
- the identity of the Proposer

FT: Full Transparency

- own payout;
- the identity of the Proposer;
- how much the proposed budget offered to each Legislator; and
- how each Legislator voted (Approve/Reject) on the budget proposal.

Full transparency mirrors the availability of information in legislatures where voting is visible at the individual level, and published voting records expose every legislator to pressures from actors outside the legislative chamber. Semi-transparency is analogous to legislative decision-making without the comprehensive transmission of voting records, but in the presence of effective legislative parties. That is, even where votes are not recorded and published at the individual level, party leaders generally make their parties' positions known on important proposals before legislatures. In the context of this experiment, for the Public to know its own payoff, and who the proposer was, as under semi-transparency, is akin to knowing which party championed a policy in political system with strong parties. Non-transparency is a closer approximation of the legislative process where the full transmission of information is absent and parties are ineffective, either because they are not the main source policy proposals, or because legislative copartisanship do not reliably vote in unison, or both.

Initial runs of the experiment suggest that transparency is good for the Public. The greater the transparency, the higher is the Public's share of the overall budget. There are two mechanisms that encourage this result – what I call first order and second order accountability.

First order accountability operates on the Legislator (chosen at random in these early experiments) who makes the budget proposal. Proposers offered more to the Public when their identity would be revealed to the Public. The effect is visible in the graphs in Figure 6, which show the average budgetary payoffs to each participant, across each period of a 20-period experiment (shown along the X-axis), under Non-Transparency, Semi-Transparency, and Full Transparency, respectively. The Public's payoff is illustrated by the thick, solid line, the Proposer's payoff by the thin, solid line, and the other 2 Legislators' payoffs by the broken lines.



## Second-order accountability

### Is the Public paying attention?

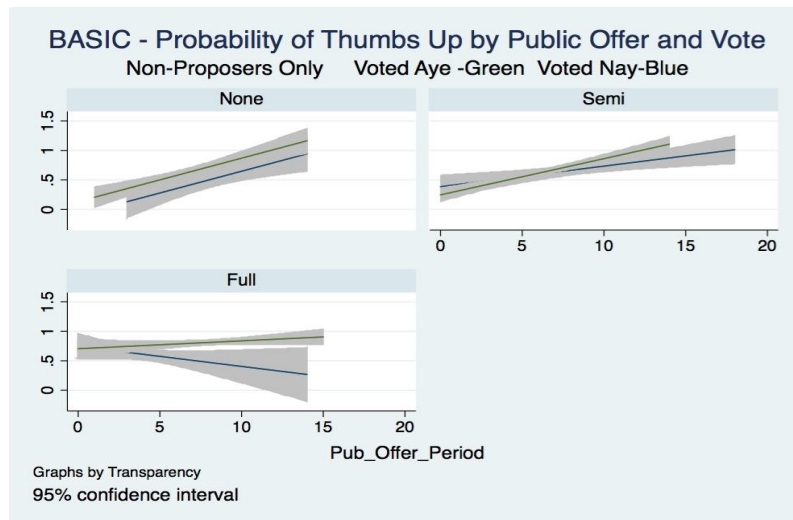


Figure 7: Probability of Thumbs Up by Public Offer and Vote

The top panels of the figure show that, under both Non-Transparency and Semi-Transparency, when the votes of the Legislators are not visible, the Public's behavior is simple – the greater its share of the budget, the higher the likelihood of rewarding the Legislators. This is true whether the Legislator in question voted to approve or reject the budget, which is not surprising, given that the Public cannot observe how the Legislators voted. The lower panel shows that, under Full Transparency, when individual votes are visible, the Public makes use of that information. Non-Proposer Legislators are rewarded or punished according to how they voted, *conditional on how much the Public was offered*. That is, the more the Public was offered, the more likely the Legislator was to be rewarded *if she voted to approve*. But Legislators who voted to *reject* a Public-serving budget were punished – and at higher rates, the more generous that budget proposal was.

I want to emphasize that these results are preliminary and incomplete. The experiments have been conducted partly in a laboratory setting (using U.S. university students as subjects) and partly on a web-based platform with a more diverse, and international, participant pool. The format of the game has been varied in subtle, but important, ways that make the results from various experiments difficult to compare with each other. I hope to refine the experiment further, and to produce more reliable results in the future, but even if that is possible, the results will be subject to the same caveat that applies to all experiments – that the immense simplification of the environment and the interactions do not begin to approximate the complexity of the real world.

So there are reasons for skepticism. And all proposals for political reform should be greeted, initially at least, with skepticism. We should always demand evidence, and should only embrace reform when the evidence is compelling. Which leads me to conclude by taking stock,

once again, of my motivation for raising the question of whether Brazil should break up its state-wide electoral districts in an effort to reduce the average DM. What evidence suggests that this is an idea worth considering?

### **Summing Up**

The first premise is that the goals of any system for electing legislators should be to balance among three ideals – broad and inclusive representation, collective accountability, and individual accountability. Scholars of representation agree that it is impossible to maximize all three ideals simultaneously. I have presented evidence that the trade-off between the first two is not zero-sum, but rather may be subject to maximization, and that elections in the low-to-moderate range of DM – what Hix and I have labeled the “dinner party range” – perform better at achieving high levels of inclusive representation with relatively simple governing coalitions and party systems – than do elections in pure majoritarian systems, or with proportional representation in high-DM districts.

The favorable effect of low-DM elections on representation and collective accountability also has favorable implications regarding individual accountability. That is, individual accountability is possible under proportional representation systems of election, but only when the voters are allowed to cast preference votes within party lists for individual candidates. However, what we know about voter cognition suggests that candidate preference voting can be exercised most effectively when the number of alternatives that voters confront is not excessive. Preliminary experimental results suggest that, when presented with information about legislators’ actions, citizens can effectively monitor them, and administer rewards and punishments in a way that elicits individual accountability.

I would go further, and suggest that key institutional building blocks are already in place in Brazil to encourage a favorable combination of representation with collective and individual accountability. The open-list proportional method of election combines inclusiveness and strong vote-seat correspondence with the preference voting that can foster individual responsiveness. Moreover, Brazil’s Congress has in place the physical infrastructure – electronic voting, and a well developed web-based system for disseminating voting records – that make high levels of transparency possible. The key question is whether, when they vote, Brazilian citizens make use of information about their representatives’ performance in the legislature?

Brazilians – including many of you in this room – may have a ready answer to this question, but as I noted at the outset, I am not a specialist in Brazilian elections, and I do not know what that answer is. I do know that, in public opinion surveys that ask respondents throughout Latin America to evaluate their legislators, Brazilians exhibit less than average satisfaction. Figure 8 shows that, in surveys taken last year, in which respondents ranked the

performance of legislators on a five-point scale, the average satisfaction of Brazilians ranked 12 out of 18 countries.

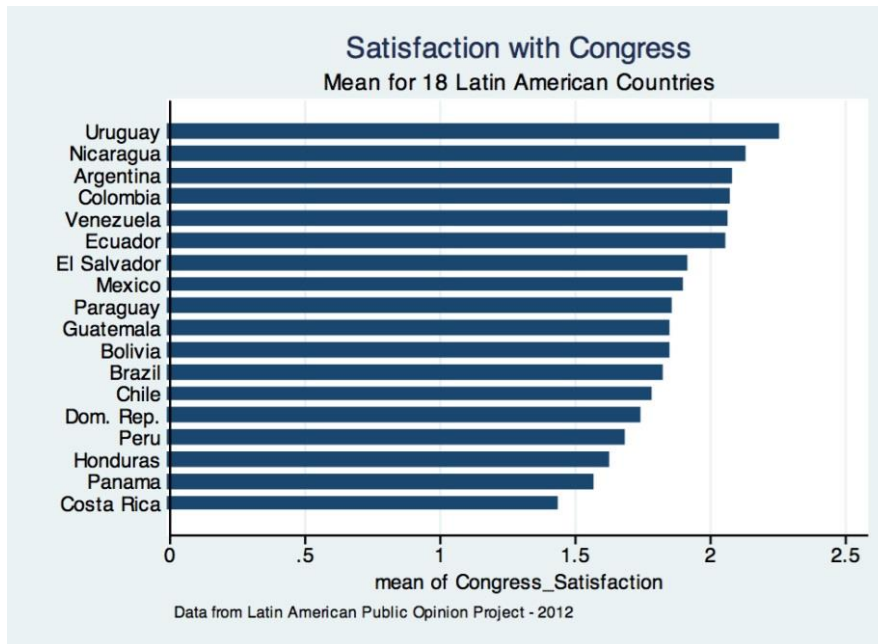


Figure 8: Satisfaction with Congress

I will close, then, by returning to the question with which I started: Should Brazil break up its statewide districts and elect its legislators from somewhat smaller constituencies, particularly in the most populous states, where DM can currently range as high as 70? I ask not because I expect such a reform would fix all of Brazil’s representational problems – it would not – but because it may be a reform that could build on some of the strengths already present in Brazilian elections and legislative representation – the presence of candidate preference votes under open-list proportional representation, and relatively high levels of legislative transparency. Thank you for your kind attention to my comments, and I look forward to any response or discussion they might produce.



## INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E OPINIÃO PÚBLICA UM ESTUDO SOBRE A IMAGEM PÚBLICA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

### INSTITUTIONAL INNOVATION AND PUBLIC OPINION A STUDY ON THE PUBLIC IMAGE OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF MINAS GERAIS

Mario Fuks\*<sup>1</sup>

**Resumo:** No presente trabalho, apresentamos os resultados de uma pesquisa acerca dos efeitos das inovações institucionais promovidas na década de 1990 pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais sobre a opinião pública mineira. O que os dados revelam é que pouco mudou na opinião do grande público mineiro em relação a sua percepção da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. A visibilidade restrita da instituição nos meios de comunicação, o desinteresse da população mineira por política e a desconfiança generalizada em relação às instituições políticas explicam, em grande medida, essa situação. As mudanças que ocorrem são localizadas em públicos específicos, em especial aquele que teve contato direto com a instituição. O artigo conclui que, apesar de já terem passado duas décadas, o impacto das inovações institucionais sobre a opinião pública ainda não pode ser devidamente avaliado, pois ele depende de um processo de “longa duração” que envolve: 1) a transmissão, por meio de uma complexa rede de fluxos informacionais, e a consolidação de atitudes políticas; 2) e a progressiva ampliação dos segmentos sociais que estabelecem contato direto com a instituição.

**Palavras-chave:** Opinião Pública; Inovação Institucional; Ambiente Informacional; Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

**Abstract:** In this paper, we present the results of a survey on the effects of institutional innovations promoted in the 1990s by the Legislative Assembly of Minas Gerais over the *mineira* public opinion. What the data reveal is that little has changed in the great *mineira* public opinion regarding its perception of the Legislative Assembly of Minas Gerais. The

---

\* Doutor em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (1997). Atualmente é coordenador da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais e professor associado da Universidade Federal de Minas Gerais. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estudos do Poder Local, atuando principalmente nos seguintes temas: conselhos, meio ambiente, participação política, cultura política e legislativo ([mariofuks@uol.com.br](mailto:mariofuks@uol.com.br)).

<sup>1</sup> Apresentamos, nesse trabalho, os resultados parciais da pesquisa “Mudança institucional e cultura política: uma análise da imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1991-2006)”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

restricted visibility of the institution in the media, the lack of interest of the mining population in politics and the widespread mistrust of political institutions explain to a large extent, this situation. The changes that occur are located in specific audiences, especially those who had direct contact with the institution. The article concludes that, despite two decades have already passed, the impact of the institutional innovations over the general public still can not be properly assessed because it depends on a process of "long duration" that involves: 1) transmission through a complex network of information flows, and the consolidation of political attitudes; 2) and the progressive expansion of social segments that establish direct contact with the institution.

**Keywords:** Public Opinion; Institutional Innovation; Informational Environment; Legislative Assembly of Minas Gerais.

## 1. Introdução

Mudanças substantivas em instituições políticas provocam mudança nas atitudes políticas? Mais especificamente, o aperfeiçoamento e inovação são, naturalmente, acompanhados por um aumento na confiança e melhoria da imagem pública da instituição?

No presente artigo, apresentamos os resultados de uma pesquisa sobre os efeitos das inovações institucionais promovidas na década de 1990 pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) sobre a opinião pública mineira. O que os dados revelam é que pouco mudou na opinião do grande público mineiro em relação a sua percepção da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). As mudanças que ocorrem são localizadas em públicos específicos, em especial aquele que teve contato direto com a instituição.

Para entender o descompasso entre mudanças institucionais e atitudes políticas, levamos em consideração alguns fatores decisivos na associação entre mudança institucional e mudança nas atitudes: 1) as informações que circulam a respeito da instituição; 2) a recepção dessas informações; 3) e as atitudes prévias dos cidadãos em relação às instituições políticas em geral.

Por que a esperada mudança não ocorreu? O nosso argumento é que isso se deve a três fatores: um objetivo, outro subjetivo e ainda outro temporal. O fator objetivo é a baixa visibilidade pública das instituições legislativas estaduais. Mudanças atitudinais dependem, em grande medida, de sua publicidade e, apesar das inúmeras estratégias de comunicação institucional, a informação veiculada sobre a ALMG é limitada. E, mesmo assim, essa informação concentra-se na mídia impressa, muito longe do olhar da maior parte da população. Além disso, o tipo de notícia gerada pelas inovações institucionais não recebe o mesmo destaque, na mídia, do que as "más" notícias, como a dos escândalos políticos.

O fator subjetivo é a visão predominantemente negativa a respeito da política, em geral, e em particular das instituições legislativas, no Brasil. Obviamente, essa visão tem fundamentos



objetivos, mas adquiriu uma dinâmica própria, se constituindo numa cultura política da desconfiança generalizada na política. O efeito específico dessa dinâmica é o da contaminação: independente do que se faça, toda e qualquer instituição política é vista de forma negativa pela população. A coexistência desses dois fatores tem como efeito a continuidade da imagem pública da ALMG, mesmo num contexto de dinamismo e profundas mudanças institucionais.

Nesse contexto, a mudança nas atitudes sobre a ALMG depende, em grande medida, de um longo processo socializador. O impacto de experiência socializadoras fica claro nas atitudes expressas por indivíduos que participaram de eventos legislativos. Mais do que do que os noticiários políticos, o contato direto com a instituição parece ser o antídoto contra o efeito de contaminação.

Na próxima seção, apresento, em linhas gerais, as inovações institucionais promovidas pela ALMG. Em seguida, apresento uma visão geral das informações publicamente disponíveis a respeito da ALMG, com destaque para a cobertura do jornal o *Estado de Minas*. Passo, então, à análise de uma série de *surveys* realizados pela *Vox Populi* com o objetivo de sondar a opinião pública mineira a respeito da ALMG. Por último, examino o efeito que o contato direto com a ALMG tem sobre a imagem pública da instituição, a partir de estudos com participantes de seminários legislativos promovidos pela instituição e com participantes do Parlamento Jovem mineiro.

## **2. Inovação Institucional**

Na década de 1990, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais passou por uma série de transformações, tanto em sua estrutura organizacional como em relação ao público externo. A separação entre corpo técnico e política é, certamente, um dos marcos desse processo. Já em 1987, a Deliberação da Mesa n. 342/87 limita a lotação de servidor efetivo em gabinete parlamentar, e, em 1990, por meio da resolução n. 5 086/90, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais estabeleceu que, além de concursado, o seu corpo técnico serviria, exclusivamente, a estrutura administrativa da Casa. Ainda no início da década de 1990, a ALMG realizou concursos públicos para contratar técnicos especializados nas diversas áreas temáticas da produção legislativa.

Em 1992, a ALMG criou a primeira Escola do Legislativo do país, oferecendo formação e qualificação profissional para o seu corpo técnico (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 1999), além de desenvolver uma série de atividades pedagógicas no sentido de fomentar a “educação para a cidadania” (ASSIS, 1997). Outro esforço pioneiro foi a informatização da Assembleia, iniciado em 1979, por meio de convênio estabelecido com o Prodasen (DULCI; FARIA, 2005), e consolidado com a disponibilização de todos os atos legislativos, desde os projetos de leis aos anais da ALMG, no site da Assembleia.

Além de modernizar a sua estrutura organizacional e qualificar o seu quadro técnico, a

ALMG investiu, de forma inequívoca, em sua democratização. No início da década de 1990, a ALMG criou um conjunto de eventos institucionais visando promover uma interlocução contínua e substantiva com a sociedade mineira (ANASTASIA, 2001). Com tal objetivo, foram concebidos os ciclos de debates, as audiências públicas regionais, os seminários legislativos e os fóruns técnicos, sendo que os dois últimos culminam na elaboração de projetos de Lei.

Com o tempo, a interação entre a ALMG e a sociedade mineira assumiu novas formas. Basta, aqui, mencionar uma que se destaca. Em 2003, foi instituída a Comissão Permanente de Participação Popular, que, entre outras atribuições, acolhe as iniciativas legislativas de entidades da sociedade civil e encaminha essas demandas para a tramitação legislativa. Neste mesmo ano, a Comissão implementou a audiência pública do Plano Plurianual de Ação Governamental, abrindo a possibilidade para setores da sociedade civil discutirem a proposta do poder Executivo, sugerir alterações, fazer novas propostas e acompanhar a execução do planejamento aprovado.

Esse conjunto de mudanças introduzidas na estrutura da ALMG não ocorre de forma acidental, mas fazem parte de um projeto de desenvolvimento institucional. Nesse projeto, a comunicação institucional tem um lugar central. Não por acaso, a arena em que, originalmente, foram concebidas essas inovações institucionais recebeu o nome de o Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional. Também não foi por mera coincidência que, nessa mesma época, a ALMG contrata a empresa de consultoria Lélío Fabiano & Associados – com assento cativo no Comitê – para a “realização do Planejamento Estratégico de Comunicação Social” da Assembleia<sup>2</sup>.

Esse planejamento estabeleceu os princípios e indicou medidas que acabaram norteando as atividades desenvolvidas pela ALMG ao longo da década de 1990. Entre outras medidas, foi sugerida a criação de um setor de comunicação autônomo e profissional para “reverter à imagem negativa que ora se apresenta”. Seguindo essa orientação foi criado, em 1990, o Departamento de Comunicação Social da ALMG, o qual montou um potente sistema de comunicação<sup>3</sup>, com a produção de programas de rádio e televisão por meio de um circuito interno de TV. Mas, a ALMG não parou aí e, em novembro de 1995, a ALMG criou o primeiro canal legislativo da América Latina, antecedendo até mesmo a TV Senado do Brasil.

O conjunto dessas inovações colocou a ALMG, no decorrer da década de 1990, na “vanguarda” dos legislativos estaduais brasileiros. Cabe, então, a seguinte pergunta: será que a

---

<sup>2</sup> Essa não foi a única vez que a ALMG recorreu à consultoria especializada para lidar com o desafio da modernização organizacional. Em 1993, a Assembleia contratou a empresa Arthur Andersen visando a “reorganização e racionalização de seus serviços e de sua estrutura, consolidando posições organizacionais e perfis gerenciais” (ASSEMBLEIA..., 1994, p. 17).

<sup>3</sup> Não por acaso, o Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas dos Estados de São Paulo e do Paraná “concederam à Assembleia mineira o Prêmio Opinião Pública 94 – distinção dada aos melhores trabalhos de relações públicas realizados em benefício de empresas e instituições privadas ou governamentais do Brasil”. Documento elaborado pela Secretaria de Comunicação Institucional da ALMG, Desenvolvimento institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, outubro de 1994.

excepcionalidade da experiência do legislativo mineiro foi acompanhada por uma mudança na opinião pública. É exatamente esse o foco do nosso estudo: se, e em que medida, esse amplo leque de inovações institucionais causaram impacto sobre a imagem pública da ALMG. Como veremos, tal mudança não ocorreu da forma esperada e, muito menos, homogênea entre a população mineira. A mudança de imagem mais substantiva ocorreu entre os segmentos da população que tiveram contato direto com a instituição ao participarem de programas e eventos promovidos pelo legislativo mineiro.

### **3. O ambiente informacional**

A mudança na imagem pública de uma instituição depende, inicialmente, de duas condições: que as mudanças institucionais, de fato, ocorram e que haja disponibilidade pública de informações a respeito da mudança. A primeira condição é objetiva e, quando ocorre, constitui a razão para a expectativa de mudança na opinião pública. No caso da ALMG, como mostramos na seção anterior, essa condição está presente.

Para que o legislativo mineiro seja percebido a partir de um novo ângulo, é necessário também que a sociedade mineira esteja informada a respeito do que se passa na instituição. Isso depende, de um lado, das estratégias de comunicação da Assembleia e do contato direto com a instituição, e, de outro, da cobertura política dos meios de comunicação.

Se dependesse apenas do esforço da área de comunicação da ALMG, sua imagem pública seria das mais positivas. Com esse objetivo, a ALMG lançou mão, ao longo da década de 1990, de um conjunto de estratégias de comunicação. O programa Assembleia Informa, um noticiário institucional, com duração de 2 minutos, foi exibido, entre outubro de 1991 e outubro de 2001, de segunda a sexta-feira, nas emissoras comerciais do estado. Além disso, a ALMG publicou, no mesmo período, um noticiário institucional semanal no jornal de maior circulação no estado, o Estado de Minas.

Esse conjunto de informações veiculadas na mídia comercial constitui, provavelmente, a ação de maior envergadura já empreendida por um legislativo estadual no Brasil no sentido de conferir visibilidade pública à instituição. Mas, a ALMG não parou aí e, em novembro de 1995, a ALMG criou o primeiro canal legislativo da América Latina, antecedendo até mesmo a TV Senado do Brasil. Além disso, a ALMG conta, hoje, com a Rádio Assembleia e com um dos dois sites, na internet, classificados como de “alto grau de informatização”<sup>4</sup> entre os legislativos estaduais brasileiros (BRAGA, 2004).

Para administrar a sua imagem pública de forma ainda mais profissional, a ALMG, desde 2002, vem contratando o serviço de agências de publicidade. Nessa série histórica (gráfico 1), o que observamos é uma gradual expansão dos gastos em publicidade, com um salto

---

<sup>4</sup> Na verdade, na área de informatização, o pioneirismo da Assembleia remonta ao ano de 1979, por meio de convênio estabelecido com o Prodasesen (DULCI; FARIA, 2005).

em 2002. Se, até então, a ALMG vinha, claramente, mostrando preocupação crescente com o controle da sua imagem pública, em 2002, após o escândalo dos mega-salários, a relação entre a ALMG e a mídia impressa assume a forma de uma “política de imagem” ou mesmo de uma “guerra de imagem”.

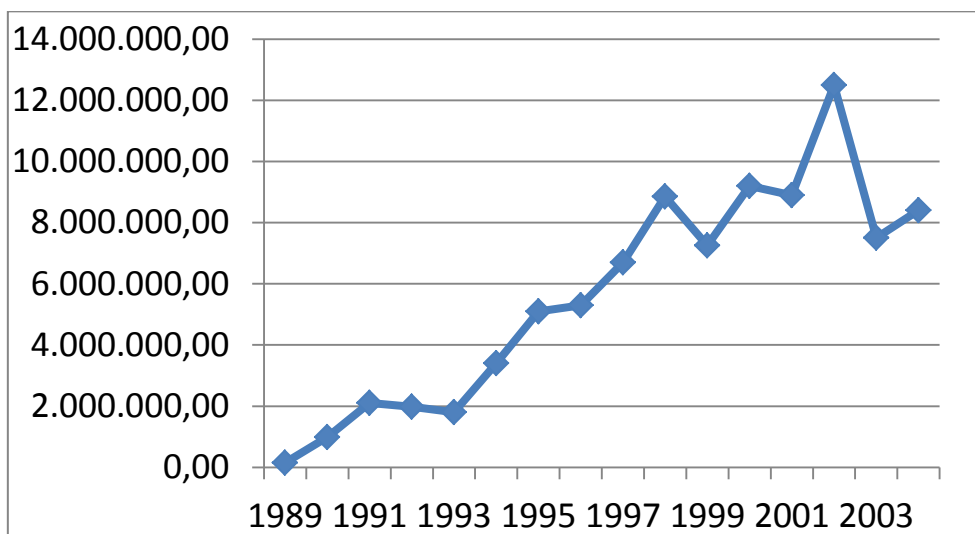


Gráfico 1: Evolução dos gastos em publicidade da ALMG (1989-2004)<sup>5</sup>

Fonte: Diário Oficial do Estado de Minas Gerais.

Por mais que a ALMG tenha se esforçado e criado recursos poderosos para atuar no campo da política de imagem (GOMES, 2004), o seu alcance é limitado. O fluxo informacional de maior impacto sobre a opinião pública provém da cobertura dos meios comerciais de comunicação de massa. No caso da cobertura de legislativos estaduais, considerando a sua rara presença nos noticiários políticos na televisão, o meio mais importante é a mídia impressa.

Teria, então, a cobertura política do principal jornal mineiro, o *Estado de Minas* (EM) contribuído para a mudança da imagem pública da ALMG? A análise comparativa da cobertura das três legislaturas<sup>6</sup> nos permite perceber que o padrão da cobertura da ALMG realizada pelo jornal caracterizou-se pela moderação, com um tom equilibrado e sem esconder ou conferir destaque à instituição. As matérias sobre a Assembleia nem estão perdidas nas últimas páginas do jornal, nem estão estampadas na primeira página e, em geral, também não retratam a instituição de forma negativa ou positiva. Predominam matérias curtas, o tom neutro e a presença da instituição nas páginas intermediárias do jornal. Somente os acontecimentos que reúnem certos requisitos jornalísticos, como o escândalo dos megasalários, em 2001, adquirirem

<sup>5</sup> Os valores estão atualizados em Real, utilizando fatores de atualização monetária baseados na evolução das ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), OTNs (Obrigações do Tesouro Nacional), BTNs (Bônus do Tesouro Nacional), TRs (Taxa Referencial), IPC-r (Índice de Preços ao Consumidor do Real) e INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), como utilizado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais. O trabalho de coleta e organização dos dados referente aos gastos em publicidade da ALMG foi realizado por Leôncio Caetano de Farias.

<sup>6</sup> Para essas análises construímos um banco de dados com três amostras aleatórias, referentes à 11ª legislatura, à 12ª legislatura e à 14ª legislaturas. O banco conta com um total de 6.650 matérias sobre a ALMG. Para uma análise mais detalhada da cobertura do *Estado de Minas*, ver Fuks (2010).

o destaque necessário para se tornar assunto de ampla atenção pública. Certamente, esse não é o caso das notícias que se referem à modernização, profissionalização e democratização da ALMG.

Qual seria, então, a recepção pública da cobertura cotidiana da ALMG? Concentrando-se na mídia impressa e as estratégias de comunicação da ALMG, o atual ambiente informacional que se refere ao legislativo mineiro só alcança os indivíduos que têm mais interesse por política, em especial o segmento da população que lê os conteúdos internos dos jornais (ZALLER, 1996). Somente esses e suas redes de interação social podem, no curto prazo, formar uma nova imagem da ALMG, em especial, devido as estratégias de comunicação da própria instituição.

#### **4. Imagem pública da ALMG**

Mas, o mais importante para a nossa análise é saber se houve – e em qual direção – alguma mudança nas atitudes dos mineiros em relação à ALMG. Os dados não poderiam ser mais eloquentes: desde 1993, uma incômoda maioria expressa atitudes negativas em relação ao legislativo estadual. Essa maioria - um número nunca inferior a 64% - confia pouco ou não confia na Assembleia Legislativa de Minas Gerais<sup>7</sup>. Mas, esse não é apenas um padrão regional; ao contrário, ele é o padrão recorrente nas atitudes dos brasileiros em relação às instituições políticas. Em 1996, a sondagem de opinião pública conduzida pelo Latinobarômetro revelou que 72% dos brasileiros tinham pouca ou nenhuma confiança no Congresso Nacional (MOISÉS, 2006)<sup>8</sup>.

Esse último ponto é crucial, pois há um claro padrão de atitudes dos brasileiros e, nesse caso, dos mineiros em relação a instituições políticas. Apesar de suas singularidades, essas instituições tendem a ser percebidas como um todo homogêneo. Esse efeito de contaminação, a partir da percepção de que as instituições políticas e os políticos são “todos iguais”, constitui-se como um obstáculo eficaz à mudança de atitude.

No caso da ALMG, a mudança que se percebe, ao longo do tempo, é no sentido do aumento de desconfiança na instituição, em especial em 2006. Com certeza, esses dados são limitados para que possamos fazer inferências mais robustas e detalhadas a respeito da evolução temporal da confiança na ALMG. Mas, certamente, podemos afirmar que as inovações institucionais não foram acompanhadas por um aumento na confiança da sociedade na ALMG.

---

<sup>7</sup> Essa seção do artigo tem como referência os resultados apresentados em Fuks & Fialho (2009).

<sup>8</sup> Esse número cai para 68%, em 2003, e 63,5%, em 2006.

Tabela 1 - Confiança na ALMG

	ALMG		
	1993	2003	2006
Confia sempre	13	10	6
Confia na maior parte do tempo	12	16	15
Confia pouco	26	37	34
Não confia nunca	38	31	38
NS/NR	11	6	6
<b>N</b>	<b>1.153</b>	<b>5.000</b>	<b>6.300</b>

Fontes: Vox Populi (1993; 2003; 2006).

Se considerarmos a influência de fatores conjunturais, certas mudanças de opinião tornam-se mais compreensíveis. Assim, o fato de 2006 ter sido o ano em que a confiança na Assembleia atingiu os níveis mais baixos pode estar associado ao declínio da confiança nas instituições políticas brasileiras gerado pela crise política ocorrida nesse período.

Além da confiança na instituição, os dados de que dispomos permitem também analisar a avaliação da ALMG. Observando a avaliação global dos entrevistados sobre o desempenho da ALMG na realização de suas funções e atividades, verifica-se uma ligeira tendência de queda da avaliação positiva da instituição por parte dos entrevistados. O ano de 2001 aparece, de certa forma, como atípico nessa série temporal, pois acentua ainda mais a avaliação negativa, expressa pelo aumento das avaliações “ruim” e, sobretudo, “péssima”.

Nota-se como a “curva de opinião” para o ano de 2001 apresenta formato diferente dos demais anos da série. Trata-se do único ano em que a avaliação do desempenho da ALMG como “bom” fica abaixo dos 15%, enquanto o “ruim” e o “péssimo” situam-se no nível mais alto da avaliação.

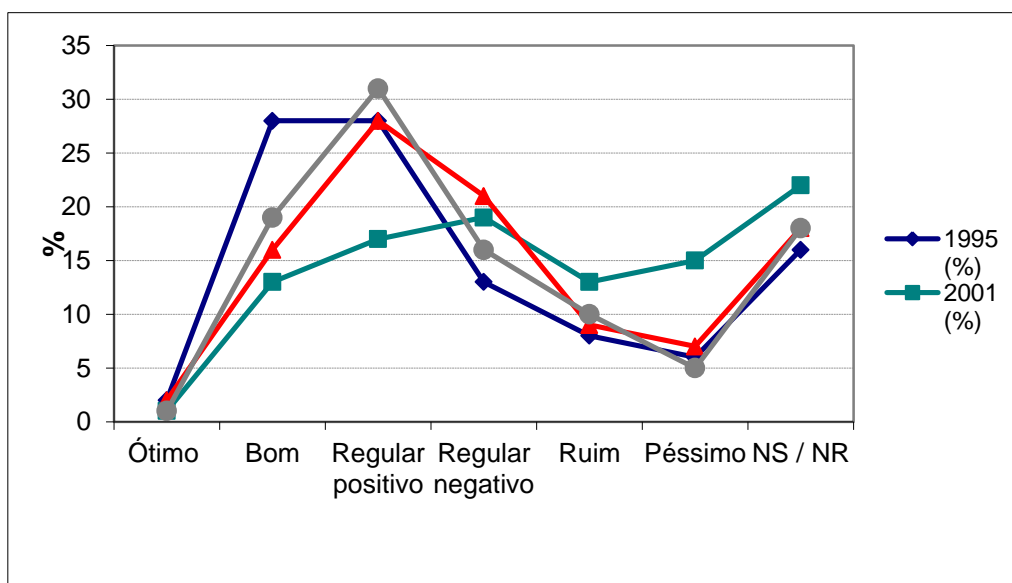


Gráfico 2: Avaliação de desempenho da ALMG (em %)

Fonte: Vox Populi, 1996, 2001, 2003, 2006.

O único fenômeno que singulariza o ano de 2001 ao longo do período é o escândalo dos

megasalários<sup>9</sup>. Portanto, podemos cogitar que exista associação entre a queda substantiva da avaliação da ALMG em 2001 e o escândalo. Tal associação sugere um impacto desigual dos conteúdos da comunicação política: enquanto intensos e diversificados esforços empreendidos no sentido de veicular notícias positivas geram, quando muito, efeitos limitados, um único evento negativo tem efeito devastador sobre a imagem pública de uma instituição.

Quando se solicitou, em diversos pontos do tempo, aos entrevistados que comparassem o trabalho atual da ALMG com o trabalho de dez anos atrás, novamente, o ano de 2001 é o momento mais desfavorável (com menor índice de “melhor” e maior de “pior”) para a imagem da Assembleia. Aliás, a excepcionalidade do ano 2001 parece ser a única conclusão inquestionável apontada pelos dados. A recuperação, em 2003, evidencia que os dados de 2001 refletem o impacto significativo de fatores específicos do período.

Tabela 2 -- Avaliação comparativa da ALMG em relação a dez anos atrás (%)

	1995	2001	2003	2006
Melhor	32	21	31	22
Igual	26	20	33	38
Pior	16	25	14	16
NS / Não lembra	26	32	21	24
<b>N</b>	<b>1.550</b>	<b>1.500</b>	<b>5.000</b>	<b>6.300</b>

Fonte: Vox Populi, 1995, 2001, 2003, 2006.

No geral, a imagem pública da ALMG mantém-se praticamente inalterada ao longo do período do nosso estudo. Quando ocorrem, as alterações identificadas seguem mais o ritmo dos acontecimentos políticos e institucionais, do que uma dinâmica consistente de mudança de opinião pública.

## 5 Diversidade de públicos

Mas, seriam essas atitudes políticas distribuídas de forma homogênea pela população mineira? Para lidar essa questão, podemos começar nos perguntando se e em que medida os mineiros se interessam e consomem informação sobre a Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Retomamos, portanto, o tema do ambiente informacional, mas agora a partir da ótica da recepção e não da produção da informação.

Partindo do pressuposto que o impacto da informação política veiculadas varia em função do grau de atenção dos diversos públicos (ZALLER, 1996), nos interessa saber qual é o universo de cidadãos mineiros que acompanha o que acontece no legislativo estadual. Conforme

<sup>9</sup> O escândalo dos megasalários inicia-se já como escândalo midiático (THOMPSON, 2002), pois é fruto de matéria investigativa publicada no dia 1º de agosto de 2001, no jornal Estado de Minas. O título da matéria de capa, cobrindo toda a parte superior da página, não poderia ser mais explosivo “Deputado de Minas ganha quase R\$60 mil por mês”. Foram 731 matérias (SOUSA, 2007), distribuídas entre o dia primeiro de agosto e 14 de setembro de 2001, que lembravam o mineiro de que os deputados estaduais, além de receberem um altíssimo salário e acima do permitido por lei, eram adeptos de práticas clientelísticas, corruptos e que, enquanto legisladores, faltavam com os seus compromissos.

apontam os dados, esse universo é restrito. Em 1993<sup>10</sup>, mais da metade dos mineiros não tinham o hábito de se informar sobre a ALMG e apenas 12% acompanhavam o que acontecia na instituição pelos jornais.

Tabela 3 – Canais de Informação sobre a ALMG, 1993[xi]

	%
Não costuma se informar	56
Jornal da cidade	2
Jornal da capital	10
Radio	5
TV	32
Conversas com amigos	8
<b>N</b>	<b>1.153</b>

Fonte: Vox Populi, 1993<sup>11</sup>

Portanto, temos, aqui, algumas informações relevantes para os objetivos do presente artigo. Para a maioria dos mineiros, a ALMG se situa num espaço distante do seu mundo cotidiano, sem despertar interesse por informação. Se não se informa, é mais provável que a imagem que esse indivíduo tenha do legislativo estadual seja resultado de processos variados, passando pela recepção de informação “gratuita” e de maior destaque (ex: notícias que ocupam a primeira página dos jornais ou as chamadas do noticiário da noite) e por certos “atalhos”, como, por exemplo, ao associar a imagem vaga que tem dos políticos e instituições políticas em geral à sua avaliação do legislativo estadual. Esse é, portanto, o segmento da sociedade mais suscetível ao efeito de contaminação apontado anteriormente<sup>12</sup>.

Por outro lado, uma minoria se informa não apenas pelas mensagens produzidas pelos meios convencionais de comunicação, mas também por mensagens produzidas pela própria Assembleia. Esse é público que está diretamente exposto às estratégias de comunicação da ALMG e à cobertura cotidiana dos meios de comunicação.

E, de fato, a posse de informação está fortemente relacionada com diferentes percepções sobre a ALMG. No que diz respeito à relação entre informação e avaliação do trabalho realizado pela instituição, nota-se que aqueles que consideram ter muita informação sobre a ALMG apresentam quase o dobro de chance de avaliarem positivamente a instituição quando comparados com aqueles que dizem não ter nenhuma informação (80% a 47%)<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> A pesquisa realizada em 1995 revela um mesmo padrão.

<sup>11</sup> Pergunta: “Como você costuma se informar sobre o trabalho que os deputados estaduais realizam na Assembleia?”. A questão possibilitava múltiplas respostas para aqueles que declaravam ter o costume de se informar sobre o trabalho da ALMG.

<sup>12</sup> Seguimos aqui o conflituoso legado de Converse (1964), nos estudos sobre atitudes e comportamento político, que confere valor explicativo ao grau de sofisticação política do cidadão.

<sup>13</sup> Outra evidência que corrobora a relação entre ter mais informação sobre a ALMG e uma visão mais positiva a seu respeito é o fato de que uma parcela significativa da audiência do programa Assembleia Informa afirmou, em 1993, ter mudado, no sentido favorável, sua opinião a respeito da ALMG (27%).



Tabela 4 - Avaliação do trabalho realizado pela ALMG, por grau de informação sobre a instituição (%)

	<b>Avaliação positiva</b>	<b>Avaliação negativa</b>	<b>NS/NR</b>
Tem muita informação a respeito	80	17	3
Tem pouca Informação	66	28	6
Não tem quase nenhuma informação a respeito	60	28	11
Não tem nenhuma informação a respeito	46	26	28

Fonte: Vox Populi, 2003.

Outra evidência que corrobora a existência da relação entre ter mais informação sobre a ALMG e uma visão mais positiva a seu respeito é o fato de que uma parcela significativa da audiência do programa “Assembleia Informa” afirmou, em 1993, ter mudado, no sentido favorável, sua opinião a respeito da ALMG (27%). Essa parcela da população mais informada sobre a instituição é o universo social para o qual as inovações institucionais são mais perceptíveis, contribuindo para uma mudança da imagem pública da ALMG.

## 6. O efeito de experiências socializadoras

Há ainda outra forma de saber o que acontece na ALMG: mediante o contato direto com a instituição nos espaços criados para interlocução com a sociedade civil mineira. Se, por um lado, esse público é ainda mais restrito do que aquele que se informa sobre a Assembleia pelos meios de comunicação, por outro lado, ele está mais exposto às inovações institucionais empreendidas pela instituição.

Esses eventos institucionais são poderosos agentes socializadores. O Seminário Legislativo, por exemplo, transcorre mediante um longo processo, que vai do planejamento inicial e a formação de Comissões Técnicas Interinstitucionais, que discutem o tema em questão e produzem os documentos que servirão de base para as discussões nos grupos de trabalho nos encontros regionais, até a aprovação do documento final, no plenário da ALMG, e seu, posterior, encaminhamento e acompanhamento dos desdobramentos das propostas contidas no documento final em ações legislativas.

Só para se ter uma ideia da magnitude e complexidade do evento e da sua relevância temática, um seminário recente sobre Pobreza e Desigualdade reuniu um total de 537 participantes entre os dias 24 e 26 de outubro de 2011. Com o objetivo de discutir e propor políticas públicas de combate à pobreza no Estado, o evento contou ainda com doze encontros regionais no interior e uma consulta pública.

Diferentemente dos que se informaram sobre a ALMG pelos meios de comunicação, seja pelo formato jornalístico ou publicitário, os participantes dos seminários legislativos, dos fóruns técnicos e das audiências públicas, ao mesmo tempo em que ficam expostos ao que acontece na instituição, são protagonistas das atividades criadas pelo projeto de desenvolvimento institucional da ALMG. De fato, isso faz toda a diferença. Os indivíduos que

participaram de eventos legislativos expressam atitudes mais positivas em relação à ALMG do que os que não participaram<sup>14</sup>.

Tabela 5 - Modelo de regressão linear. Variável dependente: Imagem Pública da ALMG[xv] <sup>15</sup>

	Imagem da ALMG
Participou de 1 a 2 eventos	0,73*
	-0,391
Participou de 3 a 4 eventos	0,08
	-0,391
Participou de 5 a 7 eventos	0,97**
	-0,411
Interesse pelo que acontece na ALMG	1,073***
	-0,278
Escolaridade	-0,162
	-0,145
Simpatia pelo PSDB	0,179***
	-0,045
Simpatia pelo PT	0,10**
	-0,041
Sexo	0,084
	-0,251
Constante	4,100***
	-0,546
Observações	321
R2	0,1356

**Fonte:** Mudança institucional e cultura política: uma análise da imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1991-2006)

Erros padrões entre parênteses.

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

O mesmo pode ser observado em relação aos participantes do Parlamento Jovem mineiro (PJ). O Parlamento Jovem é um projeto da Escola do Legislativo desenvolvido conjuntamente com o curso de Ciências Sociais da PUC Minas desde 2004 e destinado aos alunos do ensino médio de escolas públicas e particulares de Belo Horizonte. Durante um semestre letivo, alunos dessas escolas desenvolvem uma série de atividades (palestras, oficinas,

<sup>14</sup> O estudo sobre participantes em eventos legislativos foi realizado a partir de um *survey*, com grupo de tratamento e controle. O cadastro final do grupo de tratamento foi feito a partir da relação dos participantes dos seminários legislativos realizados durante os anos de 1999 a 2002. Tal cadastro foi cedido pela própria Assembleia, por meio de contato com a Diretoria de Comunicação Institucional – DCI. Os entrevistados do grupo experimental foram escolhidos através de sorteio aleatório, totalizando 180 entrevistas no grupo de pessoas que participaram dos seminários legislativos pertencentes às seguintes entidades: (25) representantes de instituições ambientalistas; (30) de associações de negócios ou empresariais; (23) de associações de defesa de direitos; (3) de organizações comunitárias; (39) de instituições de serviço social; e (60) de sindicatos.

<sup>15</sup> A variável “Imagem Pública da ALMG” foi construída pelo somatório de quatro perguntas com alternativas idênticas: 3 concorda totalmente, 2 concorda em parte, 1 discorda em parte, 0 discorda totalmente. As perguntas foram as seguintes: 1) “A Assembleia Legislativa de Minas Gerais é um espaço aberto ao diálogo e à participação da sociedade mineira”; 2) “A Assembleia Legislativa de Minas Gerais é uma instituição que busca transparência fazendo uma ampla divulgação do seu trabalho”; 3) “A Assembleia Legislativa de Minas Gerais é uma instituição dinâmica, indo muito além das tarefas rotineiras”; 4) “A Assembleia Legislativa de Minas Gerais sempre cede à vontade do governador”. As alternativas dessa última pergunta foram invertidas para que todas as perguntas ficassem no mesmo sentido. Assim o somatório originou uma variável de 0 a 12 pontos, com distribuição normal.

mesas-redondas, atividades legislativas, etc.) e, no final, reúnem-se no Plenário da Assembleia Legislativa para a apreciação e votação de um documento com proposições que, posteriormente, são encaminhadas como projetos de lei para a tramitação na ALMG. Assim como os demais eventos institucionais, o PJ permite que o jovem seja parte e reconheça o projeto de desenvolvimento institucional da ALMG, em especial a parte dedicada à criação de canais de comunicação e participação da sociedade civil.

Os efeitos socializadores do PJ<sup>16</sup> são claros, amentando a confiança na ALMG (gráfico 3). Além disso, depois de participarem do programa, os jovens passaram a conhecer mais sobre procedimentos legislativos, sobre a ALMG e seus deputados e a se informar mais pelos veículos de comunicação da Assembleia.

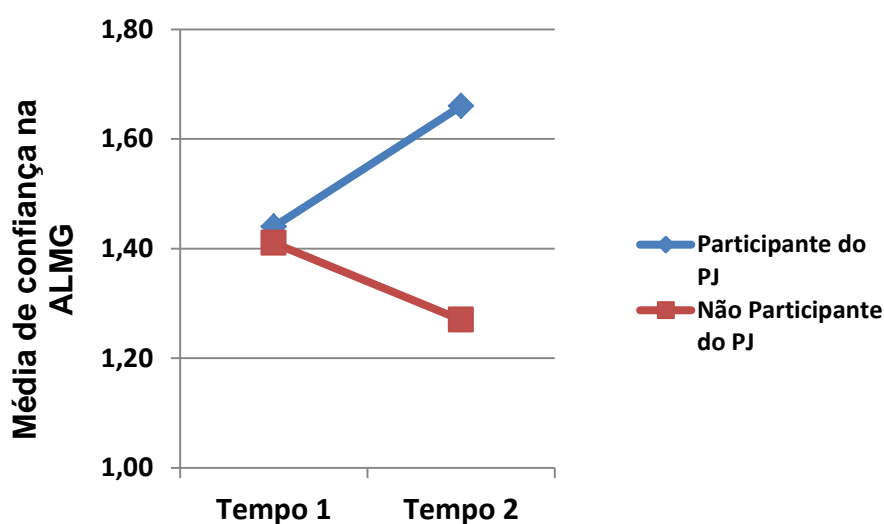


Gráfico 3 - Ganho de confiança na ALMG<sup>17</sup>  
Fonte: O Parlamento Jovem como Espaço de Socialização Política.

Um conjunto de perguntas sobre a percepção que o jovem tem da ALMG permite avançar um pouco mais na análise da mudança da imagem de ALMG associada a interação direta com a instituição. Perguntamos ao jovem se ele considerava a ALMG uma instituição aberta à participação da sociedade civil, transparente, dinâmica e independente. Mais uma vez, a participação no PJ faz a diferença: entre os participantes, há, após a participação no programa, um aumento sempre superior a 12% da imagem positiva da ALMG.

<sup>16</sup> O desenho do estudo sobre o Parlamento Jovem seguiu a lógica da pesquisa quase experimental. A partir de uma amostra não aleatória, foram realizadas, em 2008, duas rodadas de entrevistas, sendo 335 antes e 335 após o programa, das quais 167 com o grupo de tratamento e 168 com o grupo de controle.

<sup>17</sup> O modelo multivariado (FUKS; CASALECCHI, 2012) com os controles relevantes confirma os resultados apresentados nesse gráfico.

Tabela 6 - Imagem da ALMG (dados em %)

Abertura à Sociedade				Dinamismo					
	Tempo 1		Tempo 2			Tempo 1		Tempo 2	
	T	C	T	C		T	C	T	C
É aberta	56,3	39,3	79,6	47,0	É dinâmica	26,5	22,6	41,0	21,4
Não é aberta	12,0	21,4	6,0	17,9	Não é dinâmica	35,5	31,0	26,5	32,7
Não sabe dizer	31,7	39,3	24,8	35,1	Não sabe dizer	38,0	46,4	32,5	45,8
Transparência à Sociedade				Independência					
	Tempo 1		Tempo 2			Tempo 1		Tempo 2	
	T	C	T	C		T	C	T	C
É transparente	32,3	24,4	48,5	25,7	É independente	38,9	31,0	51,8	38,9
Não é transparente	41,9	42,9	34,1	41,9	Não é independente	15,6	22,6	15,1	24,0
Não sabe dizer	25,7	32,7	17,4	32,3	Não sabe dizer	45,5	46,4	33,1	37,1

**Fonte:** O Parlamento Jovem como Espaço de Socialização Política.

T = grupo de tratamento (participantes do programa)

C = grupo de controle (não participantes)

Ao comparar esses dados com a opinião pública mineira, percebe-se aqui a eficácia de atividades que proporcionam o contato direto de segmentos da sociedade com a ALMG. As informações veiculadas pelos meios de comunicação da própria ALMG e por suas estratégias publicitárias direcionadas ao público em geral podem contribuir para a mudança na percepção que os cidadãos mais sofisticados têm da Assembleia. Mas, tudo indica que alterações mais profundas e a consolidação de uma nova imagem pública da ALMG dependem de processos sociais mais complexos e duradouros, que passam por experiências reiteradas e envolvem a interação com a instituição.

## 7. Considerações Finais

Neste artigo, buscamos compreender o impacto de mudanças institucionais na opinião pública. Os resultados de nosso estudo revelam que essas mudanças dependem de alguns fatores cruciais, tais como o fluxo informacional, a recepção das informações, a cultura política dominante, experiências socializadoras e um processo longo e complexo por meio do qual novidades são socialmente transmitidas.

No caso da ALMG, ações concretas visando a sua modernização, profissionalização e democratização na década de 1990 não foram o suficiente para que a sociedade mineira percebesse a instituição de forma mais favorável. A visibilidade restrita da instituição nos meios de comunicação, o desinteresse da população mineira por política e a desconfiança generalizada em relação às instituições políticas explicam, em grande medida, essa situação.

Vimos, no entanto, que determinados segmentos da população têm uma imagem mais favorável da ALMG. Invariavelmente, essa imagem positiva está associada à aquisição de informação sobre a Assembleia. Quando a informação se associa a experiências socializadoras

dentro da ALMG, o efeito sobre as atitudes é substantivo. Isso ocorre porque o impacto do contato direto com a instituição e com as inovações ali introduzidas é muito mais eficaz do que o das informações veiculadas pelos meios de comunicação ou das estratégias de comunicação da ALMG.

Nesse sentido, apesar de já terem passado mais de duas décadas, o impacto das inovações institucionais sobre a opinião pública ainda não pode ser, devidamente, avaliado, dependendo de um processo de “longa duração” que envolve: 1) a transmissão, por meio de uma complexa rede de fluxos informacionais, e a consolidação de atitudes políticas; 2) e a progressiva ampliação dos segmentos sociais que estabelecem contato direto com a instituição.

## Referências

- ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Desenvolvimento institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**: relatório institucional. Belo Horizonte, ALMG, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Desenvolvimento institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**: 1988 a 1998: relatório institucional. Belo Horizonte, ALMG, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Estrutura organizacional e visão institucional da ALEMG**: relatório institucional. Belo Horizonte, ALMG, 2002.
- ASSIS, Luiz Fernandes de. Educando para a cidadania: a experiência da escola do Legislativo. **Educação & Sociedade**, n. 59, p. 367-385, 1997.
- BRAGA, S. S. O impacto da Internet no funcionamento das instituições democráticas brasileiras: um estudo sobre a informatização dos Legislativos Estaduais no Brasil. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA. 2. Cidade do México, 29 set. a 1 out., 2004.
- CONVERSE, P. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, David (Org.) **Ideology and discontent**. New York: The Free Press, 1964
- DULCI, Otávio; FARIA, Maria Auxiliadora. **Diálogo com o tempo: 170 anos do Legislativo Mineiro**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005.
- FUKS, M. Mudança institucional e opinião pública: estimando os efeitos da cobertura da ALMG realizada pelo Jornal Estado de Minas (1987-1994 e 1999-2002). **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 4, p. 122-152, 2010.
- \_\_\_\_\_.; FIALHO, Fabrício Mendes. Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). **Opinião Pública**, v. 15, p. 82-106, 2009.
- \_\_\_\_\_.; CASALECCHI, G. A. Trust and political information: attitudinal change among participants in the Youth Parliament in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 6, p. 70-88, 2012.
- GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.
- LÉLIO FABIANO e ASSOCIADOS COMUNICAÇÃO EMPRESARIAL. **Planejamento Estratégico de comunicação Social para a Assembleia Legislativa de Minas Gerais**: Relatório. 1990.
- MOISÉS, José Álvaro. A avaliação das instituições democráticas e a qualidade da democracia no Brasil. CONGRESSO MUNDIAL DA IPSA, 22. Fukuoka, 8-13 de Julho, 2006.
- POWER, T.; JAMISON, G. Desconfiança política na América Latina. **Opinião Pública**, v. 11,

n. 1, p.64-93, 2005.

SOUSA, Denise Bárbara de. **Mega-salários**: o escândalo midiático em um contexto de mudança institucional na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. TCC (Graduação em Ciências Sociais). Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

THOMPSON, John B. **O escândalo político**: poder e visibilidade na era da mídia. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

ZALLER, John. The myth of massive media impact revived: new support for a discredited idea. In: MUTZ, D. C.; SNIDERMAN, P.; BRODY, R. A. (Orgs). **Political persuasion and attitude change**. Ann Arbor: Michigan University Press, 1996.



## COMPORTAMENTO LEGISLATIVO E GASTO PÚBLICO – AS RESPOSTAS DISTRIBUTIVISTAS AO PROBLEMA DO *COMMON POOL*

### LEGISLATIVE BEHAVIOR AND PUBLIC EXPENDITURES – DISTRIBUTIVE RESPONSES TO COMMON POOL PROBLEMS

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt\*

**Resumo:** O artigo explora um aspecto específico da teoria distributivista dos estudos legislativos, tal como apresentada originalmente a partir de David Mayhew: a tendência a gerar gastos fiscais subótimos (superiores ao custo total dos impostos utilizados para financiá-los). Após o contraste entre as abordagens alternativas de Mayhew e Arnold para explicar teoricamente o problema, discute-se as consequências das soluções apresentadas para a aplicabilidade dessa teoria.

**Palavras-chaves:** Distributivismo; Comportamento Legislativo; Organização Legislativa; Gasto público.

**Abstract:** This paper explores a specific feature of the distributive politics approach to legislative studies, as originally presented by David Mayhew: the bias towards suboptimal public expenditures (i.e., ranging above the overall cost of the taxes financing them). After contrasting Mayhew's and Arnold's attempts to theoretically framing this issue, we discuss the effects of the proposed solutions on the applicability of distributive theory as a whole.

**Keywords:** Distributive Politics; Legislative Behavior; Legislative Organization; Public Expenditures.

#### 1. Introdução

Estas notas têm por objetivo discutir a consistência teórica da versão da teoria distributivista, tal como apresentada originalmente a partir de David Mayhew, no que se refere à sua abordagem do *outcome* fiscal agregado que se deduziria do modelo distributivista de comportamento parlamentar e de organização institucional legislativa. Inicialmente, são

---

\* Economista (UFRJ), Especialista em Auditoria (PUC/MG) e em Ciência Política (UFMS). Consultor legislativo do Senado Federal e docente universitário. Atua principalmente nas seguintes áreas: orçamento, controle, auditoria e assessoramento legislativo. É mestrando no Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados ([fernandomrbackup@gmail.com](mailto:fernandomrbackup@gmail.com))

delineados os traços principais da lógica distributivista, bem como evidenciadas as consequências de desequilíbrio fiscal deduzidas pelo modelo em um problema clássico de *common pool*. Em seguida, apresenta-se avaliação crítica das tentativas de Mayhew de incorporar essas implicações no próprio modelo, contrastando-as com a alternativa proposta por Arnold para superação dessa limitação dentro dos próprios critérios distributivistas. Em conclusão, explora-se as consequências desse debate para a aplicabilidade da teoria distributivista num contexto mais amplo.

## 2. A abordagem distributivista nos estudos legislativos

A visão distributivista do comportamento e organização institucional do poder legislativo<sup>1</sup>, de profundo impacto na ciência política norte-americana e também nos estudos sobre o Congresso brasileiro<sup>2</sup>, parte da premissa básica de que a motivação essencial do parlamentar é a própria reeleição<sup>3</sup>; portanto, o critério básico de preferência por qualquer política pública a ser deliberada pelo legislador será o impacto percebido sobre a probabilidade de sua reeleição. Neste quadro conceitual (formulado historicamente a partir do estudo do sistema eleitoral distrital majoritário da *House of Representatives* norte-americana), as chances de reeleição resultam das políticas obtidas em benefício direto do eleitorado do distrito. O outro lado da moeda valeria para o eleitor: sua adesão eleitoral a um candidato seria em função dos benefícios percebidos dos bens e serviços que o parlamentar ou candidato a tal trouxe ou trará especificamente para o distrito.

Em termos precisos, as decisões mais relevantes do Parlamento sob a perspectiva distributivista representam resoluções de alocação de benefícios localizados e tangíveis a uma clientela identificada – no caso norte-americano, como vimos, **geograficamente** identificada em função do distrito do parlamentar - cujos custos são dispersos em um grupo mais amplo de pessoas e empresas<sup>4</sup>. Aqui, a dimensão geográfica da focalização do gasto<sup>5</sup> assume o papel

---

<sup>1</sup> A síntese das linhas gerais da proposta distributivista segue as sínteses de Carvalho (2003, p. 32-38) e Limongi (1994, p. 8-19).

<sup>2</sup> Carvalho (2003, p. 54-60), atribuindo a Scott Mainwaring e Barry Ames o protagonismo da aplicação desse paradigma para o Legislativo brasileiro. Santos (2008, p. 72-75) vê fortes fundamentos distributivistas em duas das três “famílias” de modelos explicativos sobre o Congresso brasileiro.

<sup>3</sup> O modelo é consistente, no entanto, com a premissa da “ambição progressiva” do parlamentar de alcançar pela via eleitoral postos mais elevados que o de deputado (MAYHEW, 1974, p. 75). No caso brasileiro, há visões alternativas (SAMUELS, 2000; LLANOS, 2007, p. 193) de que os cargos legislativos não são uma opção permanente, mas apenas “pontos de passagem” para cargos no Executivo federal, estadual ou municipal que trariam mais vantagens à sua carreira política - a trajetória política em “zigue-zague” (SANTOS, 2003, p. 133) – o que tampouco modifica a aplicabilidade da premissa.

<sup>4</sup> Neste ponto, Limongi (1994, p. 8) afirma que “o uso do termo [políticas distributivistas] pelos Novos Institucionalistas não dista muito do emprestado a ele por Löwi”. Esta afirmação, embora secundária para fins da descrição de Limongi, merece questionamento para fins de clareza conceitual no desdobramento posterior do raciocínio do presente texto. Isso porque, embora o artigo original (LÖWI, 1964) possa não ser absolutamente claro nessas definições, o desdobramento posterior do modelo de arenas de Löwi veio a trazer com precisão a distinção entre a arena “distributiva” e a “redistributiva”:

“1. Políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que **políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos- pelo menos diretamente percebíveis - para outros grupos**. Essas *policy arenas* são caracterizadas por .consenso e indiferença amigável.



fundamental. É claro que, como Figueiredo e Limongi (2008, p. 127) afirmam em caráter geral, “em última análise, todo gasto é local”, pois em algum lugar estará o seu beneficiário; no entanto, ao contrário de *entitlements* baseados em critérios gerais de concessão (tais como direitos previdenciários ou políticas de transferências monetárias a indivíduos, condicionadas ou não), as políticas públicas que motivam o parlamentar na análise distributivista são aquelas focalizadas geograficamente, ou seja, cujo resultado seja deliberadamente enviesado em favor de uma determinada localização geográfica (o distrito do parlamentar).

E a instituição estrutura-se, segundo os distributivistas, exatamente para assegurar ao parlamentar que as decisões finais do Congresso conformem-se a esta motivação básica – afinal, é o parlamentar individual o ator relevante. Entre os legisladores, o *log-rolling* faculta que todos alcancem o seu objetivo paroquial por meio da recíproca adesão às demandas dos demais. Para prevenir o descumprimento desses acordos pelos parlamentares que já houvessem obtido os ganhos que lhe interessavam (dado que as votações não são simultâneas, e a ausência dessa garantia de *enforcement* poderia persuadir cada legislador individual a não cumprir a sua parte por receio de não receber a reciprocidade posterior), o poder é distribuído internamente na legislatura às comissões, formadas em grande medida por autosseleção daqueles que mais interesse têm na jurisdição temática de cada uma (interesse esse determinado pela capacidade que aquela área de política pública tem de gerar benefícios diretos ao seu distrito). Tendo as comissões fortes poderes de *gate keeping* e a capacidade de restringir (por meio do *Rules Committee*) o emendamento no plenário, diminui a possibilidade de que os demais deputados interfiram nas alocações de gasto de preferência de cada comissão (ou seja, cada subgrupo de interesse formado em torno de cada comissão tem garantida a manutenção das decisões de seu interesse, em contrapartida a ter dificultada a sua capacidade de modificar as de interesse dos

---

[WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, p. 48]. Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios.

2. Políticas redistributivas, ao contrário, são orientadas para o conflito. O objetivo é **o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade.**

[WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, p. 49]. O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos. (FREY, 2001, p. 223-224, grifos nossos)”

Dentro desta disjuntiva, a caracterização como “distributiva” deve envolver a percepção social e disseminada da ausência de custos (e não a sua alegação ou mesmo a convicção – explícita ou tácita - do parlamentar individual sobre a ausência de custos). Trata-se de alegação hoje pouco crível no âmbito de um debate parlamentar. O exemplo clássico de Löwi é a política de ordenação da distribuição de terras no Oeste americano nos sécs. XVIII e XIX – embora houvesse intervenção estatal, os recursos a distribuir eram virtualmente ilimitados. Meny e Thoenig (1992, p. 98-100) mencionam a distribuição, por uma prefeitura, de licenças urbanísticas para construir, cujo custo para terceiros será sentido apenas a mais longo prazo (através de elevação do preço do solo e de externalidades ambientais, por exemplo) – poder-se-ia aventar ainda, no mundo atual, políticas de distribuição de “cotas de poluição” ou de alocação do espectro eletromagnético para telecomunicações. Se se toma em conta a diferença entre custos a longo prazo e a curto prazo, porém, todo tipo de política clientelista (distribuição de benefícios assistenciais de pequeno valor, com critérios discricionários, à custa dos fundos públicos) pode ter uma interação do tipo distributivo num primeiro momento (ou até que o custo real das medidas seja percebido pelos contribuintes). Assim, parece-nos que a visão “distributivista” dos estudos parlamentares, aqui resenhada, corresponde conceitualmente à execução de uma política da arena “redistributiva” de Löwi.

<sup>5</sup> Ou, no máximo, da focalização do ganho econômico com medidas discricionárias, tais como a fixação de tarifas de importação ou quotas de produção, que elevem os preços para todos os consumidores do país e gerem *rents* aos produtores localizados no distrito beneficiado.

demais).

### 3. O *outcome* fiscal agregado: a tendência ao gasto subótimo e as tentativas originais de lidar com esse resultado

Este modelo, extremamente sedutor quando sobreposto no senso comum às observações do comportamento individual de cada parlamentar, tem, no entanto, uma possível inconsistência lógica de grande alcance na sua formulação original de Mayhew. As premissas em que se baseia levam inevitavelmente à conclusão de que será do interesse de cada um dos parlamentares aprovar políticas que deem origem, quando agregadas, a um volume total de gastos<sup>6</sup> superior ao que seria socialmente adequado *vis-à-vis* os custos impostos aos contribuintes e agentes econômicos como um todo.

Em outras palavras, a organização institucional do Congresso descrita pelo modelo distributivista conduz necessariamente a um gigantesco problema de *common pool* ou “fundo comum”. Em sua formulação clássica (VON HAGEN, 2006, p. 38-39), trata-se do problema da escolha entre “bens públicos gerais” (defesa, justiça), que beneficiam todos os cidadãos (ou todos os contribuintes) da mesma maneira, e bens ou políticas públicas focalizadas (*targeted*), como equipamentos públicos locais, políticas setoriais e transferências destinadas a segmentos específicos da população. A provisão pelo setor público dos bens *targeted* conduz à desvinculação entre os que dela se beneficiam e os chamados a pagá-las: por definição, recursos retirados de todo o conjunto de contribuintes (o “fundo comum” ou *common pool*) são aplicados em favor de apenas uma parcela deles – os beneficiários pagam, portanto, apenas uma fração do custo total do que recebem. Isto faz com que os políticos que os representam tendam sistematicamente a sobre-estimar o benefício social líquido desse tipo de política pública focalizada (percebem o total dos benefícios gerados a seus eleitores/beneficiários, mas apenas a parcela do custo que a eles cabe custear através dos tributos que pagam).

A *common pool* tem então por efeito uma distorção na consideração das reais restrições orçamentárias por parte dos representantes eleitos por segmentos específicos do eleitorado total (seja este segmento uma região ou uma parcela setorial do eleitorado geral): cada político age como se um aumento de gasto em políticas redistributivas possa trazer aos seus eleitores mais serviços por eles desejados a apenas uma fração do custo, uma vez que a parcela restante será paga por outros contribuintes. Dentro dos termos distributivistas, pode até não existir uma falsa **percepção**, mas sim um incentivo perverso para que ocorra este gasto subótimo **apesar dessa distorção econômica**, uma vez que o impacto negativo do custo adicional não recairia diretamente sobre o legislador individual<sup>7</sup>. Como resultado, todos os políticos demandam em

---

<sup>6</sup> Ou, mais precisamente, de custos mais altos ao consumidor e contribuinte, incluindo custos não orçamentários concretos tais como preços mais altos em decorrência de tarifas protecionistas.

<sup>7</sup> Em outras palavras, o legislador pode até saber que esta distorção acontece, mas prefere-a porque identifica

conjunto mais serviços e gastos públicos do que o fariam se estivessem frente à restrição orçamentária real (ou seja, se cada grupo beneficiário tivesse que arcar com o custo integral dos serviços que recebe). Esta tendência se intensifica com a fragmentação da representação<sup>8</sup>: quanto menor for o eleitorado a que responde um político *vis-à-vis* o total de contribuintes, menor será o custo por ele percebido dos benefícios que demanda ao orçamento geral. Isto irá gerar uma tendência permanente a um gasto público superior ao que seria eficiente (ou seja, a tendência a um nível de gasto total cujo benefício total seja superior aos custos totais dos impostos que o financiam). Mais tecnicamente, o problema pode ser especificado como:

Na forma mais simples do modelo, os parlamentares alocam fundos de um fundo comum de impostos. Cada distrito representado contribui com uma parcela igual para esse fundo de impostos, e os eleitores demandam gastos dirigidos especificamente ao distrito quando os benefícios se igualam aos custos. Os benefícios de um projeto dirigido especificamente a um distrito são totalmente capturados pelo distrito. No entanto, dado que o ônus dos impostos é distribuído de forma equitativa entre todos os distritos, cada distrito assume apenas uma fração do custo de qualquer projeto paroquial, fração esta igual a  $1/n$ , onde “n” é o número de distritos representados. À medida em que o número de assentos na legislatura aumenta, a fração do custo de qualquer projeto relativa a cada eleitor cai, o que reduz o custo marginal para o distrito de qualquer projeto paroquial. À medida que esse custo cai com o aumento do número de distritos legislativos a demanda por projetos custeados com recursos públicos aumenta. Movido pela [sua] demanda pela reeleição e assumindo a regra do universalismo, na qual os representantes apoiam reciprocamente os projetos individuais de cada um, o processo de barganha recíproca (*logrolling*) gera gastos em bens paroquiais superiores ao nível eficiente. No total, os eleitores recebem bens paroquiais a preços maiores que os valores que atribuem aos mesmos bens. Qualquer tentativa de opor-se unilateralmente a um projeto paroquial em qualquer distrito dado irá malograr, pois os eleitores ainda terão que pagar pelos projetos paroquiais em outros distritos (CONGLETON; SWEDENBORG, 2006, p. 196). (tradução nossa)

Este problema não passa despercebido pelo próprio Mayhew (1974, p. 143-145)<sup>9</sup>, que reconhece que os deputados não têm incentivos individuais para preocupar-se com os efeitos agregados dos impostos e dos gastos que aprovam sobre os níveis de preço e emprego da economia como um todo, nem com os desequilíbrios que decorrem de votar (de forma coerente com seu interesse eleitoral) **a favor dos gastos** que têm popularidade no distrito mas **contra os antipáticos impostos** que permitiriam financiá-los. De fato, chega a identificar nos conflitos exacerbados entre o Congresso e o governo Nixon em matéria orçamentária o indício de que essa pressão por gastos a descoberto existe, a ponto de superar todos os freios que o Legislativo possa levantar contra ela (MAYHEW, 1974, p. 158-159).

Em sua linha de argumentação, esse resultado final perverso representaria um golpe

---

vantagens para sua carreira política que superam, em sua avaliação, os custos maiores impostos à sociedade por esta conduta.

<sup>8</sup> Daí, inclusive, a sua emergência num quadro institucional em que a representação parlamentar é estruturada por distrito.

<sup>9</sup> O mesmo ponto é salientado nas sínteses de Limongi (1994, p. 13) e de Carvalho (2003, p. 37-38).

contra o poder e o prestígio da instituição parlamentar, o que iria contra o interesse do deputado em fazer carreira como tal. Portanto, existiria um “incentivo coletivo” em sentido contrário ao gasto excessivo, o qual levaria os parlamentares a aceitarem limitações aos mecanismos institucionais que potencializam a sua capacidade de gerar gastos paroquiais, com o objetivo de prevenir *outcomes* agregados que, de tão inconsistentes do ponto de vista do custo global, representassem uma perda significativa do *power and prestige* do Congresso (um bem coletivo para os parlamentares, até porque se assim não fosse não haveria sentido em pleitear reeleição).

À parte a dependência desse argumento da hipótese da reeleição *strictu sensu* (não sendo compatível, portanto, com o relaxamento dessa hipótese para incluir como motivação parlamentar as diferentes formas de “ambição progressiva” reconhecidas pelo próprio Mayhew<sup>10</sup>), esse mecanismo sugerido como resposta institucional destinada a garantir o bem coletivo *power and prestige of Congress* padece de uma lógica relativamente frágil. A forma institucional encontrada para “conter” o gasto excessivo das comissões seria um *deus ex machina* na forma da delegação de poderes de veto e fixação de tetos a três comissões específicas (*Ways and Means, Appropriations e Rules Committees*), cujos membros teriam incentivos diferentes aos dos demais parlamentares. Por um lado, é forçoso reconhecer que esse argumento é atento à condição básica de Olson (2005) no sentido de que o incentivo que predomina na ação coletiva é aquele que alinha ganhos estritamente individuais contra custos também individuais<sup>11</sup>. De outra sorte, porém, esse incentivo (descrito por Mayhew como uma *internal currency*) é logicamente frágil: seria o apenas “prestígio entre os pares”<sup>12</sup> (MAYHEW, 1974, p. 147) decorrente da participação dos membros nessas três comissões, tanto pelo reconhecimento do papel de proteção institucional que eles desempenham em relação aos demais, quanto pela possibilidade de prestação direta de favores aos demais deputados pela predominância decisória dessas comissões.

E porque dizemos “logicamente frágil”? Fundamentalmente, porque o modelo apresentado não explica as razões pelas quais os deputados dessas comissões são eleitos ou reeleitos em seu distrito se não praticam as mesmas condutas que o modelo prevê, normativamente, como necessárias à reeleição (nomeadamente, priorizar a entrega de benefícios particularistas para o seu próprio distrito). Ou seja, esses deputados estariam “engaging in institutionally protective activities **that are beyond or even against their own electoral interests**” (MAYHEW, 1974, p. 147, grifos nossos), mas esse engajamento não lhes acarretaria a sanção da não reeleição – que é prescrita pelo modelo para todo aquele que não se comporte de acordo com os parâmetros distributivistas. O modelo não tem resposta para essa indagação.

<sup>10</sup> A “ambição progressiva” poderia levar, ao contrário, ao incentivo para “saquear” institucionalmente o parlamento e sua reputação, com o objetivo de maximizar benefícios reputacionais individuais que favoreçam a uma eleição a outro cargo.

<sup>11</sup> Ou seja, que não pressupõe que a ação coletiva seja motivada pelos ganhos coletivos, que podem ser obtidos também pelo mecanismo de “carona”.

<sup>12</sup> *prestige among his peers.*

Outro questionamento possível, de natureza mais indireta, é que Mayhew reconhece que este mecanismo não existe no Senado americano, inexistindo comissões que assumam esse papel - **embora a dinâmica da conexão eleitoral não seja diferente para os Senadores (mesmo que o distrito seja mais amplo)**. Mayhew atribui esse papel de “âncora fiscal” no Senado a pessoas específicas, desvinculadas de postos em comissões, incluindo em graus variados os líderes partidários. No entanto, permanece a lacuna sobre qual a possibilidade que esses supostos “âncoras” teriam de superar a sua própria desvinculação ao comportamento distributivista que é necessário para a sua reeleição. O exemplo citado por Mayhew como paradigma desse tipo de parlamentar é imensamente problemático sequer como “tipo ideal”: Richard Russell, um político sulista que atuou até os anos 60, lendário por representar um dos mais férreos exemplos de controle clientelista de votos por uma dinastia nos distritos rurais pré-dessegregação, datando praticamente do fim da Guerra Civil (CARO, 2003, p. 164). Trata-se de um “exemplo” idiossincrático, em nada passível de generalização ou indução a todo o conjunto de parlamentares. Ainda no raciocínio diferencial em relação ao Senado, Mayhew aponta que a existência das três comissões na *House* faz com que seu comportamento seja muito mais responsável em termos fiscais do que o Senado (MAYHEW, 1974, p. 154), mas essa menor proclividade ao gasto excessivo ainda não explica porque os controles **existem** no Senado (embora menores), mesmo na ausência das mencionadas comissões.

#### 4. Arnold e as *issues* como “distritos virtuais”

Em abordagem posterior também de corte distributivista, Arnold (1990) apresenta fundamentação mais consistente para explicar porque um Congresso distributivista não seria ao mesmo tempo um agente da inviabilidade fiscal. Descrevendo a disjuntiva entre bens públicos “gerais” versus *targeted* em termos ligeiramente diferentes (como o atendimento a públicos de interesse organizado e atentos versus o atendimento a um público mais amplo e em geral *inattentive*), reconhece que explicar porque os interesses concentrados triunfam com tanta frequência é o mais fácil: esses grupos têm interesse na auto-organização e na vigilância sobre Washington, além de fortes incentivos a premiar e punir os legisladores pela adesão às suas causas<sup>13</sup>. Porém, reconhece também que existem, sistematicamente, importantes vitórias do “interesse geral” sobre demandas de interesses parciais organizados, e que essas também têm de ser explicadas.

E a explicação se faz a partir das próprias premissas do modelo distributivistas: os legisladores serão “forçados” (por pressões de natureza estritamente eleitoral) a servir aos interesses do público em geral se e somente se:

---

<sup>13</sup> Esta visão é plenamente consistente com o distributivismo *at large* se tomamos em conta que o eleitorado do distrito, na modelagem de Mayhew, opera como um forte grupo de interesse organizado, e mesmo que não o fizesse seria influenciado pelos candidatos que desejam a cadeira do *incumbent*.

a) um assunto for **relevante ou potencialmente relevante para um número substancial desses cidadãos.**

e

b) existirem líderes qualificados no Congresso que tomem para si os interesses dos cidadãos desatentos (inattentive) ao introduzir as emendas necessárias, exigir votações nominais na hora certa, e fazer tudo o que for regimentalmente necessário para **criar uma conexão entre as ações individuais dos legisladores e as ações coletivas do Congresso, bem como os efeitos das políticas delas resultantes** (ARNOLD, 1990, p. 128) (grifos nossos; tradução nossa).

Em outras palavras, Arnold põe em cena um contrapeso **dentro do próprio eleitorado**: o eleitor não se motiva somente pelos benefícios *pork*; além disso – em determinados assuntos – percebe seus interesses diretamente associados a políticas que influenciam a economia como um todo. Caso os eleitores no seu distrito cheguem a perceber esta associação de interesses, e caso a ação organizada no Congresso (mediante a intervenção de lideranças na respectiva Casa) consiga pôr em evidência a esses eleitores a conexão entre a decisão individual do parlamentar e os resultados em termos desses interesses, esse legislador ver-se-á compelido a não sustentar a posição contrária a esse interesse geral, ainda que essa posição venha a ser benéfica para o seu distrito ou componha um jogo de *log rolling* que o beneficie diretamente. É claro que isso dependerá da existência de um grupo de outros parlamentares (associado ou não a atores externos) que atue, para o tema geral em questão, como “grupo de interesse” empreendendo todas as ações proativas que os defensores de um interesse parcial adotariam em defesa de sua própria posição. Neste sentido, algumas *issues* podem ser transformadas pela própria dinâmica legislativa em “distritos virtuais”, replicando em torno delas a lógica de disputa de votos que cerca a busca por *pork* para o distrito geográfico.

Este desenvolvimento teórico de Arnold oferece uma solução mais potente para a inconsistência parcial do modelo de Mayhew, alternativa essa que é plenamente compatível com os pressupostos distributivistas; mais ainda, dá conta de hipóteses menos restritivas de conexão eleitoral. Baseia-se em que podem também existir conexões entre os parlamentares e os eleitores que não passem necessariamente pela busca do *pork*, conexões nas quais os eleitores identifiquem o seu interesse com posições de natureza mais geral defendidas pelo representante. Essa hipótese adicional permite também superar as limitações da aplicabilidade ao Senado (uma vez que não pressupõe um determinado arranjo institucional que está restrito à Câmara, como as três comissões *ex machina*) e da “ambição progressiva” (uma vez que defender determinadas políticas de alcance mais geral é perfeitamente consistente com o interesse de um deputado em ser eleito senador, governador ou presidente por um eleitorado maior que o do seu distrito).

Em defesa dessa explicação, Arnold exemplifica com as políticas de subsídios ao açúcar (ARNOLD, 1990, p. 123-126), que durante décadas conseguiram dissimular a proteção aos distritos produtores por meio de um sistema de cotas de mercado para produtores domésticos e internacionais. Uma política dessas gerou, evidentemente, um “círculo de ferro” de grupos de

interesse pesadamente organizados na defesa de sua cota, mas o momento econômico inflacionário vivido em 1974 com grande ansiedade pelos cidadãos americanos levou a que as altas do preço do açúcar acarretadas pelo engessamento das cotas passassem a ser notadas e rechaçadas pelos consumidores em todo o país, tão intensamente que “many legislators from nonagricultural areas were reluctant to support any bill that could somehow be connected with higher prices” (ARNOLD, 1990, p. 124). Pode-se ainda identificar traços dessa dinâmica (uma *issue* de natureza geral sendo levada por sua *advocacy coalition* ao eleitorado mais amplo para impactar pela via estritamente eleitoral o comportamento de parlamentares dos mais variados distritos) em situações tão aparentemente inusitadas como o lobby pró-Israel na política externa<sup>14</sup>.

### 5. Conclusão: o distributivismo “continua no jogo”

À guisa de conclusão, podemos afirmar que a construção do paradigma distributivista, e sua aplicabilidade às questões mais amplas dos estudos legislativos, não estará completa se não incluir resposta plausível a esta insuficiência parcial da lógica original do modelo – a inconsistência fiscal agregada que resultaria inevitavelmente do comportamento individualista de todos os parlamentares em relação à definição de políticas públicas. A extensão de Arnold ao modelo (a existência de uma conexão entre o eleitor e o parlamentar em torno de políticas de interesse geral, sob determinadas circunstâncias e coexistindo com as tendências distributivistas tradicionais) apresenta-se como uma possível solução nos estritos termos da lógica distributivista e circunscrita ao Legislativo como âmbito de análise (ou seja, prescindindo da inclusão de outros atores como o Executivo na relação explicativa do comportamento parlamentar).

Evidentemente, a proposição de Arnold não é a única resposta teórica possível: outra possível alegação, ainda de corte distributivista e centrada no próprio comportamento legislativo, seria a possibilidade de que os parlamentares que assumissem, individual ou coletivamente, esse papel de “guardiões fiscais” extraíssem dessa função um acesso privilegiado<sup>15</sup> às mesmas despesas públicas cujo excesso reprimiriam nos demais, uma versão teórica do provérbio popular “farinha pouca, meu pirão primeiro”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Mearsheimer e Walt (2006, p. 16-17) descrevem essa operação: “There is no doubt about the potency of these tactics. To take but one example, in 1984 AIPAC helped defeat Senator Charles Percy from Illinois, who, according to one prominent Lobby figure, had “displayed insensitivity and even hostility to our concerns.” Thomas Dine, the head of AIPAC at the time, explained what happened: “All the Jews in America, from coast to coast, gathered to oust Percy. And the American politicians - those who hold public positions now, and those who aspire - got the message.” AIPAC prizes its reputation as a formidable adversary, of course, because it discourages anyone from questioning its agenda”.

<sup>15</sup> Por meio de poderes para privilegiar emendas orçamentárias de seu interesse no Legislativo, ou mesmo por um tratamento privilegiado por parte do próprio Executivo, que ao formular a proposta orçamentária já contemplaria despesas de interesse desses parlamentares “guardiões” em troca da ação desses mesmos parlamentares no sentido de limitar as demandas dos demais sobre o orçamento.

<sup>16</sup> O autor agradece a Ricardo Chaves de Rezende Martins a menção a esta possibilidade, para a qual até o momento não localizou proposição formalizada na literatura.

Os estudos legislativos oferecem ainda perspectivas distintas do distributivismo, como a informacional (CARVALHO, 2003; LIMONGI, 1994; KREHBIEL, 1991) e a partidária (CARVALHO, 2003; LIMONGI, 1994; COX; MCCUBINS, 1993), que dão outras respostas ao comportamento parlamentar e à organização da instituição legislativa.

Ampliando a lente de análise para além dos muros da instituição legislativa, ao incorporar o Parlamento como um dos elementos de um sistema político que inclui outros – em especial, no presidencialismo, o Poder Executivo - a literatura menciona também a delegação de áreas de política ao Executivo, no interesse dos próprios parlamentares, abordagem esta que tem várias vertentes explicativas (CARVALHO, 2003; MONTERO, 2009)<sup>17</sup> – possibilidades analíticas que também se apresentam compatíveis com um comportamento parlamentar distributivista resultando em *outcomes* fiscais relativamente austeros.

Por fim, sempre há que ter presente a saudável advertência de Carvalho (2003, p. 28) no sentido de que todas as vertentes do institucionalismo têm espaço nos estudos legislativos, adaptando-se o método ao problema estudado: “esperamos identificar, tanto no modelo partidário como no distributivista, elementos com rendimento explicativo para a compreensão do comportamento dos deputados no Congresso”. A correção da alça de mira oferecida por Arnold mantém o distributivismo no jogo, como um recurso analítico capaz de oferecer apoio ao entendimento das circunstâncias da ação legislativa, isoladamente ou em conjunto com outras abordagens teóricas.

## Referências

- ARNOLD, R D. **The logic of congressional action**. New Haven: Yale Univ.Press, 1990.
- BODEMER, Klaus; FLÓREZ, Fernando Carrillo (Eds.) **Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa**. La Paz: GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007.
- CARO, Robert. **Master of the Senate: the years of Lyndon Johnson**. New York: Vintage Books, 2003.
- CARVALHO, Nelson R. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo**. Rio de Janeiro: Revan. 2003.
- CONGLETON, Roger; SWEDENBORG, Birgita (Orgs.) **Democratic constitutional design and public policy: analysis and evidence**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.
- COX, Gary; MCCUBINS, Mathew D. **The legislative Leviathan: party government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária e presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun, 2000.

---

<sup>17</sup> Para o caso norte-americano, encontram-se posições neste sentido também em Sundquist (1981, p. 39-45). Para o Brasil, veja-se Pessanha (2002); Figueiredo e Limongi (1999), Perezino (2008) e Santos (2003, p. 143-173).



- KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.
- LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, n. 37, p. 3-38, 1994.
- LLANOS, Mariana. Reforma parlamentaria en América Latina: un comentario sobre el control parlamentario. In: BODEMER, Klaus; FLÓREZ, Fernando Carrillo (Eds.) **Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa**. La Paz: GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007.
- LOWI, Theodore J. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, n.16, p. 676-715, 1964.
- MAYHEW, David. **Congress: the electoral connection**. New Haven; London: Yale UP, 1974.
- MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. **The Israel lobby and U.S. foreign policy**: KSG Faculty Research Working Paper Series RWP06-011, March 2006. Cambridge, MA: Harvard University, 2006. Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/about/faculty-staff-directory/Stephen-Walt>>. Acesso em: 10 abr. 2016.
- MENY, Ives; THOENIG, Jean Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.
- MONTERO, Mercedes Garcia. **Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP, 2005.
- PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. **A preponderância do Poder Executivo no Processo Orçamentário**. Monografia (Especialização em Direito Legislativo) - Universidade do Legislativo Brasileiro/Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/162776>>. Acesso em: 10 abr. 2016.
- PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras. In: VIANA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- SAMUELS, David. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 481-497, Aug. 2000.
- SANTOS, Fabiano. **O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SANTOS, Manoel Leonardo. Teoria e método nos estudos sobre o legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. **Boletim Informativo Bibliográfico**, n. 66, p. 65-89, 2008.
- SHAH, Anwar (ed.). **Budget and budgeting institutions**. Washington: The World Bank, 2006.
- SUNDQUIST, James L. **The decline and resurgence of Congress**. Washington: The Brookings Institution, 1981.
- VIANA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- VON HAGEN, Jürgen. Budgeting institutions for better fiscal performance. In: SHAH, Anwar (Ed.). **Budget and budgeting institutions**. Washington: The World Bank, 2006.

Artigo recebido em: 23/01/2015

Artigo aceito para publicação em: 05/10/2015



## O CONFLITO POLÍTICO EM CARL SCHMITT E A DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

### THE POLITICAL CONFLICT IN CARL SCHMITT AND THE CONSTITUTIONAL DEMOCRACY

Renon Pessoa Fonseca\*

**Resumo:** Este artigo estuda o conceito do político em Carl Schmitt e de que forma ele se relaciona com a posterior adesão do pensador ao nazismo. Pretendemos identificar até que ponto esse posicionamento encontra respaldo na sua anterior concepção do político como a relação polarizada entre amigo e inimigo, e, sobretudo, de que maneira as contribuições de Schmitt podem ser recepcionadas no contexto jurídico-político atual.

**Palavras-chaves:** Carl Schmitt; Conflito Político; Unidade Política; Nazismo; Democracia Constitucional.

**Abstract:** This paper examines the concept of political by Carl Schmitt and how it relates to the subsequent accession of that thinker to Nazism. We intend to identify to what extent this position finds support in his previous conception of political as the polarized relationship between friend and enemy, and especially how Schmitt's contributions may be received in the current legal and political context.

**Keywords:** Carl Schmitt; Political Conflict; Political Unit; Nazism; Constitutional Democracy.

#### 1. Introdução

Carl Schmitt (1888–1985), jurista e filósofo alemão, é um dos maiores pensadores do século XX. Seu pensamento, vigoroso e combativo, foi e ainda tem sido sumariamente descartado por muitos estudiosos incautos devido aos pontos polêmicos de sua obra, que parecem, numa leitura superficial, fazê-la inconciliável com o pressuposto do pluralismo nas democracias constitucionais contemporâneas.

Diante de uma perspectiva atual de retomada crítica de seu pensamento, torna-se

---

\* Bacharel, mestre e doutorando em Direito pela UFMG na área de Filosofia e Teoria do Direito e do Estado. Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. Professor do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). ([renonpf@hotmail.com](mailto:renonpf@hotmail.com))

necessário investigar de que forma esses elementos controversos podem se harmonizar e, mesmo, contribuir com a efetivação dos direitos fundamentais.

Nessa empreitada, trataremos inicialmente de proceder a uma análise do conceito do político em Schmitt, trazendo à colação o desenvolvimento ulterior de seu pensamento em relação às implicações raciais. Tentaremos, contudo, contornar esse caminho, de modo a restabelecer o que de fato Schmitt estava tentando dizer, pelo menos num primeiro momento, ao estabelecer como constitutiva do político a conhecida distinção fundamental entre amigo e inimigo.

Como objetivamos evidenciar neste trabalho, uma das maiores dificuldades no estudo do pensamento de Schmitt consiste na busca por uma unidade – embaraço que em geral é pretensamente resolvido mediante sua taxação sumária como o teórico do nazismo. O que ocorre, entretanto, é que, como um bom pensador político, Schmitt acabou por absorver e levar para suas obras as tensões políticas que caracterizaram seu tempo. Por consequência, adota uma postura ambivalente ao traçar como panorama de seus textos os enfrentamentos políticos circunstanciais que experimentara em sua atribulada vida pública – enfrentamentos esses que, aliás, constituem seu pensamento a partir do que seria sua atitude epistemológica de abordar os temas sempre sob o mesmo viés polêmico e conflitivo que caracteriza sua concepção do político.

Tentaremos, então, compreender a natureza do político em Schmitt, verificando de que modo ela se coaduna com o direcionamento politicamente enviesado que ele mesmo lhe conferiu posteriormente, e que tem sido, de modo geral, recepcionado desde então.

## **2. Amigo, inimigo e o conceito do político**

A construção do pensamento de Carl Schmitt se dá através daquilo que ele identifica ser a nota essencial do político: o conflito. Dessa forma, seu conceito do político é erigido a partir do confronto com o inimigo fundamental eleito por ele durante a República de Weimar, qual seja, o liberalismo. De maneira assaz incisiva, ele denuncia que o Estado de Direito tal como teorizado pelos liberais é o Estado burguês de Direito, já que seu escopo e fundamentação são dados exclusivamente em virtude da defesa dos direitos e garantias individuais, a ele anteriores, sendo o oposto do Estado verdadeiro, orgânico e efetivo, apoiado na unidade política do povo.

É fundamental ter em mente, portanto, que todo seu pensamento é modelado em torno de uma crítica radical ao liberalismo, entendido como a negação da política, porque pretende neutralizar e acomodar o conflito por ele identificado como o atributo essencial da existência política<sup>1</sup>. Segundo esse ponto de vista, “la sociedad posee un próprio orden en sí misma y que el

---

<sup>1</sup> “De acordo com Schmitt, é típico dos liberais a adoção de um ponto de vista ‘neuro’ vis-à-vis conflitos religiosos, ideológicos e políticos. Esta afirmação de neutralidade constitui um dos principais alvos da polêmica de Schmitt,

Estado le está subordinado; ella lo controla con más desconfianza que otra cosa, y lo sujeta a límites estrictos” (SCHMITT, 2006, p. 347).

É por isso que, em “O conceito do político” (SCHMITT, 1991) – obra publicada originalmente em 1927 e reeditada em 1932 –, o “político” irá ganhar enorme relevo; em contraposição ao “social” e ao “econômico”, ele é elevado ao *status* de fundamento da cultura, e sua natureza é definida não mais a partir de uma substância ou um *lôcus* especificamente destinado a sua concretização, mas sim como uma intensidade da associação ou dissociação entre os homens, podendo, portanto, se manifestar em todos os âmbitos da realidade. Afirma Schmitt que “la distinción política específica, aquella a la que pueden reconducirse todas las acciones y motivos políticos, es la distinción de amigo y enemigo” (SCHMITT, 1991, p. 56). A distinção amigo/inimigo diz respeito, assim, à intensidade associativa apta a delinear politicamente um grupo, ou seja, é o critério aferidor de quais os agrupamentos humanos possuem a forma política, porquanto “el sentido de la distinción amigo-enemigo es marcar el grado máximo de intensidad de una unión o separación, de una asociación o disociación” (SCHMITT, 1991, p. 57).

Num plano infraestatal, é possível que agrupamentos e associações assumam natureza política desde que as relações que aí se travam alcancem tal grau de intensidade que resultem em um conflito polarizado entre amigo e inimigo. Com efeito, no seio de associações ou organizações de caráter religioso, civil, econômico, etc., e delas entre si, é natural e bem provável que se verifique uma articulação cuja tensão lhes confira o caráter político de que fala Schmitt. Entretanto, mesmo mediante um grau de intensidade de associação e dissociação que as assente em domínio político, essas organizações sempre se disporão ao fim e ao cabo numa textura política horizontal, pairando acima delas uma instância última e soberana que não aceita questionamento, pois “la unidad política del Estado [...] encierra en sí todas las demás oposiciones” (SCHMITT, 1991, p. 60). Conforme ensina Kervégan, “seja qual for o seu caráter, o Estado é, para a comunidade, a unidade suprema que torna possível e inclui em si as outras unidades nas quais a comunidade se divide” (KERVÉGAN, 2006, p. 151). Logo:

En realidad no existe ninguna ‘sociedad’ o ‘asociación’ política; lo que hay es sólo una unidad política, una ‘comunidad’ política. La posibilidad real de agruparse como amigos y enemigos basta para crear una unidad que marca la pauta, más allá de lo meramente social-asociativo, una unidad que es específicamente diferente y que frente a las demás asociaciones tiene un carácter decisivo. Si ésta se degrada como algo eventual, se elimina también lo político (SCHMITT, 1991, p. 74).<sup>2</sup>

---

porque ele pensa que ela revela, simultaneamente, tanto a falta de substância ética e política, quanto a hipocrisia da burguesia liberal que persegue seus interesses sem visivelmente e abertamente se envolver no conflito político” (BIELEFELDT, 1998, p. 24). No original: “According to Schmitt, it is typical of liberals that they pretend to take a ‘neutral’ standpoint vis-à-vis religious, ideological, and political conflicts. This claim of neutrality constitutes a main target of Schmitt’s polemic because, he thinks, it simultaneously reveals both the lack of ethical and political substance and the hypocrisy of the liberal bourgeois who pursues his interests without visibly and openly engaging in political conflict.”

<sup>2</sup> Schmitt critica a concepção da chamada teoria pluralista do Estado, que “consiste en negar la unidad soberana del

O caráter decisivo do qual ele fala se dá diante da situação conflituosa limite, na qual a possibilidade do conflito atinge o grau máximo, e a partir da qual a unidade política suprema, a que se dá no e pelo Estado, é constituída: tal caso limite é a guerra; decidir sobre ela significa decidir sobre a neutralização do inimigo através da disposição da vida dos membros da comunidade. Bercovici explica:

De acordo com Schmitt existe uma unidade política e ela é soberana se possui competência para decidir no caso decisivo, mesmo que seja um caso excepcional. Ou é a unidade política quem decide sobre a distinção amigo/inimigo ou não existe unidade política soberana. Desse modo, o Estado, em sua condição essencialmente política, tem a possibilidade real de determinar por sua decisão quem é o inimigo e combatê-lo. Em última análise, tem a possibilidade de declarar guerra e de dispor abertamente da vida das pessoas (BERCOVICI, 2003, p. 57).

Essa decisão, contudo, não é definitiva. Ao contrário, é da essência do político que uma nova decisão fundamental sobre o inimigo seja sempre uma possibilidade real, isto é, que o próprio fundamento da ordem política (a decisão) esteja sempre em xeque. Não é possível uma acomodação eterna da comunidade acerca de seu conteúdo fundante, ou seja, do conteúdo da decisão que lhe constitui. Caso algum antagonismo político particular interno à unidade política adquira tamanha intensidade a ponto de determinar a decisão no caso limite, isso significa que sua substância agora subjaz o conflito determinante da unidade política, sem por isso desnaturá-la, pois é da sua essência a indiferença por qualquer conteúdo específico; o que determina o político é tão somente o grau de intensidade mediante o qual o conflito sobre esse conteúdo se manifesta. É por isso que o político em Schmitt retrocede a um momento pré-estatal e se coloca como o fundamento do Estado, ao contrário da abordagem que depreende o político do estatal. O político na verdade é uma realidade anterior à ordem jurídico-estatal, constituindo um conceito relacional ao qual o Estado adere de maneira privilegiada, por encerrar em grau máximo a intensidade da tensão política.

A negativa dada pelo criador da Teoria da Constituição à busca por uma definição do político a partir de um conteúdo específico faz com que todo o peso do político convirja para a decisão sobre o inimigo. Essa decisão configura um caso extremo porque conforma a unidade política ao precisar seus limites, suas fronteiras, para além das quais se situará, então, o inimigo. A decisão acerca do inimigo deflui de uma espécie de estatuto político fundamental do ser

---

Estado, esto es, la unidad política, y poner una y otra vez de relieve que cada individuo particular desarrolla su vida en el marco de numerosas vinculaciones y asociaciones sociales: es miembro de una comunidad religiosa, de una nación, de un club deportivo y de muchas otras 'asociaciones', que lo determinan en cada caso con intensidad variable y lo vinculan a una 'pluralidad de obligaciones y lealtades', sin que quepa decir de alguna de estas asociaciones que es la incondicionalmente decisiva y soberana" (SCHMITT, 1991, p. 70).

humano, que tem no político sua sede essencial,<sup>3</sup> e que, para fundar sua existência política, constituindo uma comunidade, precisa, por imperativo lógico, eleger seu inimigo.

É necessário advertir, contudo, que, ao contrário do que uma leitura apressada possa sugerir, o termo inimigo não possui nenhuma relação com sentimentos morais alimentados pelas paixões subjetivas dos membros desses agrupamentos, tal como se o amigo fosse aquele grupo a quem se quer bem e o inimigo aquele a quem se odeia. Pelo contrário, o inimigo é um inimigo público, jamais um inimigo privado, como um opositor ou adversário qualquer. A diferenciação entre amigo e inimigo – e isto deve ficar bem claro – é determinada por um fator ético, que institui, em outra terminologia, a dialética já percebida por Hegel entre a identidade e a diferença. A identidade (ou amizade), que dá o substrato ético da unidade política, não existe sem que haja um elemento diferente a partir do qual essa identidade possa se reconhecer e se afirmar; essa diferença é o inimigo. Como esclarece Bernardo Ferreira,

o conflito é [...] a condição da associação política. Na análise de Schmitt, a inimizade é claramente o momento determinante da constituição da identidade coletiva. Esta última pressupõe uma definição de si em relação ao outro e, portanto, a afirmação daquilo que é central na definição de si próprio a partir da ameaça que o outro parece representar. [...] A afirmação política da própria forma de existência implica a determinação do inimigo e a sua exclusão. Por outro lado, ela também envolve a definição de si mesmo em relação ao outro que vem a ser designado como inimigo. Como observa Galli, o político pode ser pensado tanto como ‘conflito, ou seja, como relação radical com o Outro, quanto [...] como identidade, ou seja, como relação radical Consigo’. Portanto, a definição recíproca de amigos em relação a inimigos apresenta-se como uma forma de produção polêmica da identidade (FERREIRA, 2004, p. 44-45).

A relação amigo/inimigo define o político ao determinar a natureza e a intensidade do vínculo que conforma um agrupamento que tem sua manifestação suprema no Estado, onde tal liame constitui um povo, uma entidade substancial que se delinea por sua relação positiva consigo mesma e negativa com outras unidades que igualmente se colocam diante da decisão limite sobre amigo e inimigo. O político é uma relação, sempre polarizada; o conflito é perene. A decisão sobre o inimigo é condição *sine qua non* da unidade política, da existência concreta de um povo. Sem um inimigo, ou sem a possibilidade (ou vontade) de decidir sobre ele, a existência política de um povo se inviabiliza, a comunidade política se pulveriza.

### **3. A unidade política do povo na democracia schmittiana**

Na obra “Teoria da Constituição”, Schmitt tenta estabelecer um conceito moderno de Constituição a partir de uma concepção bem peculiar de democracia, depurada daquela típica do liberalismo, concebida no seio da ideologia pretensamente neutra do “Estado burguês de

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, explica Leo Strauss que, para Schmitt, “quando se diz que o político é uma característica base da vida humana, em outras palavras, que o homem deixa de ser homem se ele deixa de ser político, essa declaração significa, também, e precisamente, que o homem deixa de ser humano quando ele deixa de ser político.” (STRAUSS, 2006, p. 105). No original: “When it is said that the political is a basis characteristic of human life, in other words that man ceases to be man if he ceases to be political, this statement, also, and precisely, means that man ceases to be human when he ceases to be political.”

Direito”. Para tanto, ele estudará a constituição não mais em seu sentido formal, de lei constitucional, mas em um sentido que ele chama absoluto, qual seja, “la concreta manera de ser resultante de cualquier unidad política existente” (SCHMITT, 1992, p. 30). Isso significa que a constituição deixa de ser concebida apenas como um diploma legal, passando a ser considerada como a própria unidade política do povo, ou seja, uma manifestação concreta da vontade unitária da comunidade encarnada na figura do poder constituinte. Esse é definido como “la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo” (SCHMITT, 1992, p. 94).

Além de fundamentar o Estado e o direito nessa constituição, que nada mais é que a própria unidade política instituidora da ordem jurídico-política, Schmitt tentará compreender como essa unidade se processa nas democracias modernas. Para ele a democracia, ao contrário da monarquia absoluta – na qual a unidade do povo repousava na pessoa do monarca –, será a forma política pela qual o povo tem sua unidade fundada em um princípio de identidade estabelecido mediante um critério material: “la Democracia presupone en su conjunto y en cada particularidad de su existencia política un pueblo homogéneo en sí, que tiene la voluntad de existencia política” (SCHMITT, 1992, p. 231). Tal homogeneidade do povo é que, em sua teoria da democracia, estabelece a unidade política, de modo a propiciar a identificação plena entre governantes e governados. Daqui resultam implicações em relação ao princípio de representação, e Schmitt chegará ao curioso desenlace de que a representação democrática deve tender para uma identificação imediata (“presentação”) do povo com uma magistratura provida por um procedimento de aclamação. Evidentemente, esse desdobramento específico de sua concepção de democracia escapa à realidade atual (ainda que ele esclareça ser a opinião pública a forma moderna de aclamação), e, por não ser essencial, pode ser desconsiderado sem prejuízo. De fato, as decorrências da vinculação da unidade política à homogeneidade do povo não se esgotam na questão da representação, pois tal vínculo em verdade constitui o fundamento objetivo de toda a ordem jurídico-estatal. Com efeito:

Estado es un determinado status de un pueblo, y, por cierto, el status de unidad política. Forma política es la manera especial de conformación de esa unidad. Sujeto de toda determinación conceptual del Estado es el pueblo. Estado es una situación, la situación de un pueblo (SCHMITT, 1992, p. 205).

Para Schmitt, o Estado deve estar lastreado na unidade de um povo dada pela igualdade substancial de seus cidadãos. Não se trata, então, de uma igualdade formal, tomada abstratamente a partir de uma “pretensa” igualdade entre todos os homens, pois se a unidade política se erige através da distinção amigo-inimigo, não se pode conceber uma igualdade de todos os seres humanos, visto que isso obstaría qualquer distinção entre eles, e, logo, a distinção entre amigo-inimigo, que caracteriza o político. É assim que, para ele, “el concepto central de la Democracia es Pueblo, y no Humanidad” (SCHMITT, 1992, p. 230). Destarte:

El concepto democrático de igualdad es un concepto político y, como todo concepto político auténtico, debe relacionarse con la posibilidad de una distinción. Por eso, la Democracia política no puede basarse en la indistinción de todos los hombres, sino sólo en la pertenencia a un pueblo determinado, si bien cabe que sea determinada esa pertenencia a un pueblo por muy diversas notas (ideas de raza, de fe comunes, de destino y tradición comunes). La igualdad que corresponde a la esencia de la Democracia se dirige por eso siempre al interior, y no hacia fuera: dentro de un Estado democrático son iguales todos los súbditos. De aquí se deduce, a los efectos de la consideración política y jurídico-política: quien no es súbdito del Estado, no entra en juego para esta igualdad democrática. (SCHMITT, 1992, p. 224).

Através de sua concepção acerca da igualdade do povo na democracia, Schmitt objetiva desnudar o único modo pelo qual esta efetivamente pode ocorrer: assentada em critérios substanciais, na medida em que todos os cidadãos só podem ser tratados como iguais pela lei porque de fato o são substancialmente. Deve-se sempre ter em mente que “democracia no sentido schmittiano significa, em última análise, a expressão política irrestrita de identidade coletiva de um determinado povo”<sup>4</sup> (BIELEFELDT, 1998, p. 24). Direito e Estado são instituições que emergem concretamente de um conteúdo haurido da unidade concreta da qual participam todos os cidadãos, idênticos entre si. Como acentua Bernardo Ferreira, a democracia schmittiana “não se resume a suas práticas institucionais e regras de procedimento, ela pressupõe uma realidade substantiva anterior, da qual aquelas instituições e procedimentos seriam, em última análise, derivadas” (FERREIRA, 2001, p.184). Só assim a democracia exsurge com toda a sua força e potestade, porquanto “la sustancial homogeneidad del pueblo es tan grande que, a partir de la misma sustancia, todos quieren lo mismo” (SCHMITT, 1992, p. 226).

Percebe-se que a investigação acerca da relação entre amigo e inimigo na constituição do político é sucedida por um novo empenho de Schmitt em definir os termos que conformam internamente a unidade existente através da Constituição: “por contraste com o formalismo e abstração do individualismo liberal, [Schmitt] busca um fundamento real, substantivo e coletivo para a ordem democrática” (FERREIRA, 2001, p. 185). Se o binômio amigo-inimigo é distintivo do político, o termo conformador da identidade (e, por imperativo lógico, da diferença) será o critério material que estabelece a igualdade do povo (e a correlata desigualdade do inimigo).

#### **4. Povo e raça**

Vimos que em “O conceito do político” Schmitt chega a uma definição do político a partir da distinção entre amigo e inimigo, de modo que se trata de um conceito relacional, essencialmente dinâmico. Seguindo essa linha de investigação, na “Teoria da Constituição” ele

---

<sup>4</sup> No original: “Democracy in the schmittian sense ultimately means the unconstrained political expression of a particular people’s collective identity”.



cuidará de analisar a conformação da unidade política estatal em seus termos internos, isto é, de apresentar o critério conformador do agrupamento “amigo”; tal critério será encontrado por ele no elemento substancial de identificação que irá conferir a igualdade substancial da coletividade que, assim, se constitui como povo. Daí seguiu-se, contudo, um posicionamento que em princípio parece ser consentâneo com a linha de pensamento até então esposada, mas que, em verdade, concerne a um desvirtuamento da formulação inicial do político: trata-se do entendimento de que a unidade política alemã repousaria na homogeneidade étnica de seu povo.

Até esse momento, Schmitt jamais estabelecera qual seria o critério determinante da identificação. Deixara explícito, ao contrário, que o critério de identidade às mais das vezes seria de natureza cultural, principiológica, referente a um compartilhamento de valores; é dizer, uma identidade espiritual (SCHMITT, 1992, p. 167). Contudo, como se sabe, concomitantemente ao seu alinhamento e projeção junto ao partido nazista, entre 1933 e 1937 Schmitt procederá a um pernicioso soterramento da substância da unidade política, que deixa de ser um conteúdo necessariamente variável para degenerar em um elemento visceralmente material e exclusivo; de uma identidade moral, a unidade espiritual do povo, para uma identidade racial: a homogeneidade étnica do povo alemão.

É assim que no artigo “A Constituição da Liberdade”, publicado em 1935, Schmitt explicita que o conteúdo substancial que ele entende determinante da unidade do povo alemão é o fator étnico-racial. No referido texto – publicado um ano depois do artigo “O Führer protege o direito”, no qual defende de maneira veemente as atribuições do *Führer* como protetor da unidade política e defensor do direito alemão, demonstrando o quanto já estava comprometido com o ideário nazista –, ele defende as recém-editadas Leis de Nuremberg, pois, a partir delas, os judeus, doravante identificados como elemento heterogêneo, portanto o inimigo, deveriam ser extirpados da Alemanha, e a unidade, assim, restabelecida.

Tal inferência resulta da premissa teórica já explicitada segundo a qual, se a unidade recaísse sobre um elemento étnico, o inimigo deveria logicamente encarnar a diferença do ponto de vista desse mesmo critério. Como o critério de igualdade material, o fundamento da identidade e da democracia alemãs, passou a repousar sobre o ascendente sanguíneo comum a todo o povo alemão, não restava outra solução ao *Führer*, enquanto encarnação da unidade política, exceto zelar pela sua manutenção através da neutralização do inimigo sanguíneo.

Era absolutamente necessário, conforme pensava Schmitt, que se procedesse dessa forma, pois a existência política do povo alemão dependia disso. Se a comunidade política, para se manter viva, deve aceitar o conflito político, diferenciando entre amigo e inimigo, a instituição da etnia como substância da unidade não poderia ter outra consequência (e ao mesmo tempo outra causa) senão o reconhecimento e neutralização do inimigo étnico, do não-alemão. Não é necessária apenas a identificação do elemento definidor da unidade política – que aqui foi a chamada raça ariana – através da diferenciação em relação àquele com origem diversa; o

reconhecimento – ou melhor, a definição – desse outro como inimigo deveria ser acompanhado, desde que esse povo quisesse existir politicamente, de sua neutralização. Uma unidade política que não queira ou não consiga decidir sobre o agrupamento amigo/inimigo e levar o conflito às suas últimas consequências não merece a distinção de constituir um povo – e, mesmo, não a possui. O artigo da Constituição de Weimar que dizia que todos os alemães eram iguais perante a lei não instituiu nada de substancial – afirma Schmitt –, mas apenas reproduziu com o mesmo palavreado vazio de sempre o velho princípio liberal da igualdade formal. O povo alemão ao qual aquela Constituição se referia significava tão somente uma quantidade, a soma dos cidadãos, dos sujeitos dos direitos ali instituídos, o que corresponde ao conceito jurídico-abstrato de povo, não se deprendendo daí nada próximo a um critério substancial que definisse concretamente a nação alemã.

Contudo, segundo Schmitt, com as Leis de Nuremberg, promulgadas pelo *Führer*, o “povo alemão tornou-se novamente alemão, inclusive no sentido jurídico”<sup>5</sup> (SCHMITT, 2005, p.56), pois, a partir de então, a unidade política foi restabelecida mediante o critério racial, do sangue alemão, o elemento de identidade de sua democracia. Com isso, a própria definição jurídica do povo alemão adquiriu contornos verdadeiros, pois, doravante, estava respaldada por uma efetividade, pela realidade da existência concreta da raça alemã, e não mais se fundava em uma abstração normativa. A soberania popular, sempre invocada artificialmente pelas constituições, finalmente se tornara efetiva, pois “el término ‘soberanía’ tiene aquí su sentido correcto, igual que el de ‘unidad’” (SCHMITT, 1991, p. 68).

## 5. O político como conflito

Pode parecer – e a maioria assim considera – que a guinada racista de Schmitt é plenamente conciliável com seu conceito do político, e, mais que isso, dele decorre necessariamente. No entanto, entendemos admissível conceber como válida segundo tal concepção apenas a assertiva de que a eleição da raça como o fundamento da unidade alemã teria implicado na identificação do inimigo conforme esse mesmo critério racial – com as consequências decorrentes da necessária neutralização do inimigo de tal jaez. As críticas a essa pretensa forma de pensamento são fáceis, e por isso mesmo fartas, tanto na análise de suas premissas quanto no juízo sobre suas consequências. Mas, como pretendemos demonstrar, quando Schmitt propõe a cristalização da decisão sobre a unidade no – para dizer o mínimo – pernicioso critério racial, está se desvirtuando de sua primeira formulação.

De fato, caso se adote a posição primeira de “O conceito do político” e da “Teoria da Constituição” e se comprove solução de continuidade entre ela e as posteriores ideias influenciadas pela adesão ao nacional-socialismo, poderemos verificar que a crítica a Schmitt

---

<sup>5</sup> “Le peuple allemand est redevenu allemand, y compris au sens juridique”.

perde muito de seu vigor, pois, desde um critério essencialmente indeterminado a constituir o conflito político, a cidadania não necessitaria se fundar exclusivamente no critério do pertencimento racial. Entendemos que a aproximação de Schmitt com o nazismo veio a afastá-lo profundamente de seu conceito do político original. Tal mudança de rumo se dá quando ele olvida o caráter fluido do político ao se fixar na tentativa de assentar a ordem jurídico-política em uma base racial. Com efeito, atesta Bernardo Ferreira que “Schmitt buscou na comunidade racial homogênea o fundamento que até então o seu pensamento reconhecera a impossibilidade de encontrar e, até mesmo, se dedicara a criticar. Isto implica uma clara ruptura teórica com a sua reflexão anterior” (FERREIRA, 2004, p. 34).

Schmitt se esquece de que, ao se adotar com exclusividade um critério unívoco, no caso o racial, o político deixa de constituir uma atividade da consciência, um quadro dinâmico, vivo, pois que a repousar no conflito, para se mostrar apenas como o momento estático da afirmação arbitrária de uma unidade morta, porquanto entorpecida, fundada em um conteúdo emperrado. A tese do político como uma relação polarizada e conflituosa cujo grau de intensidade é marcado pela distinção entre amigo e inimigo estabelece que a tensão deve ser permanente para que a existência política da comunidade se prolongue. Mas ele mesmo desnatura esse entendimento ao petrificar a unidade, lastreando-a intransigentemente em um critério racial.

Desta sorte, ao retrocedermos à formulação inicial do conceito do político e da natureza da homogeneidade democrática de Schmitt, recuperamos a essência do político para ele mesmo, pois, conforme acreditamos, é impossível emergir de maneira peremptória um critério político supremo dessa formulação, sem que, por isso mesmo, ela reste automaticamente elidida. Com, efeito, ensina Bernardo Ferreira:

Uma vez que um certo conteúdo se transforma na substância da igualdade política, ele assume um papel determinante: será ele a definir a natureza da homogeneidade de um povo. Assim, apesar do seu lugar central na elaboração de uma imagem substantiva e não apenas formal da ordem democrática, tanto o conceito de igualdade como de homogeneidade não são concebidos por Schmitt em termos de um conteúdo específico. [...]

Por maior que seja a sua atração por uma definição substancial da unidade política, o fato de que a substância da igualdade democrática seja pensada a partir do conceito do político exclui, a meu ver, a ideia do povo como uma entidade natural. Se é verdade que a ‘possibilidade de uma diferenciação’ própria ao conteúdo da igualdade não elimina, inclusive, a definição dessa última em termos naturalistas – nada impede que a homogeneidade de um povo esteja associada, por exemplo, a características étnicas comuns –, por outro lado, concebê-la apenas como algo naturalmente dado significaria ignorar a relação que Schmitt estabelece entre o seu conceito do político e o grau de intensidade dos antagonismos entre grupos humanos. (FERREIRA, 2004, p. 205-206).

Desta sorte, a definição do político como o grau de intensidade de associação tem por condão impedir a petrificação do conteúdo ocasionalmente elevado ao plano do conflito político neste âmbito, visto que, em um momento posterior, uma nova substância poderá vir à tona como aquela que polariza a comunidade, de modo que, a partir desse momento, ela que definirá a

pauta. E isso Schmitt reconhece expressamente quando trata da homogeneidade democrática na “Teoria da Constituição” como uma igualdade substancial, mas cuja substância pode se revestir – assim como o conflito político que a determina – dos mais diferentes conteúdos particulares, “de la sustancia de los distintos sectores de la vida humana” (SCHMITT, 1992, p. 356). Assim, “la sustancia de la igualdad puede ser diferente en las distintas democracias y en las distintas épocas” (SCHMITT, 1992, p. 225). Isso posto,

pressupor que a igualdade democrática e a homogeneidade substancial de um povo estejam enraizadas em algum substrato natural exigiria ignorar essa ‘inflexão’ que caracteriza o político, implicaria a subtração do seu significado especificamente existencial, ao mesmo tempo que lhes conferiria uma espécie de fundamento objetivo. Ainda que a dissociação entre amigos e inimigos envolva a mobilização de um conjunto de experiências e valores partilhados e de traços comuns, não me parece possível conceber igualdade democrática como o reconhecimento ou sequer de uma intensificação de uma substância objetiva previamente dada. O que está em jogo é um processo subjetivo de construção existencial da identidade, que se dá pela participação no movimento simultâneo de associação/dissociação que caracteriza o político. O conflito político, na verdade, se dá quando aquilo que divide os homens, justamente porque os divide, perde toda evidência objetiva (FERREIRA, 2004, p. 206-207).

Aqui entramos no ponto central: o de que a consideração do político desde esta perspectiva fluida e – diríamos – formal<sup>6</sup>, permite que se possa abordá-lo em suas múltiplas manifestações históricas passadas e futuras sem que se tenha que determinar sua substância em definitivo. Isso implica que o político deve ser compreendido como um *status* essencial do ser humano, como seu modo de existir coletivamente, e cujas manifestações podem abarcar os diversos conteúdos particulares suscetíveis de conformar concretamente uma comunidade política mediante o grau de intensidade com que se apresentam. O político possui a propriedade inexaurível de se deixar tomar por conteúdos ilimitados sem por isso se desnaturar, pois é precisamente tal susceptibilidade que o caracteriza.

É preciso ter em mente que Schmitt pretendia alijar definitivamente do político a neutralidade que o liberalismo queria lhe impor, e, para tanto, o estabelece como o espaço de luta por excelência, excluindo dessa forma qualquer concepção do político que partisse de um dado pré-determinado para, ao contrário, instituir uma abertura perene para a possibilidade de se inserir em sua sede – mediante o conflito – qualquer conteúdo. É nesse sentido que ele oferece um novo conceito de constituição, como

el principio del devenir dinámico de la unidad política, del fenómeno de la continuamente renovada formación y erección de esta unidad desde una fuerza y energía subyacente operante en la base. Aquí se entiende el Estado, no como algo existente, en reposo estático, sino como algo en devenir, surgiendo siempre de nuevo. De los distintos intereses contrapuestos, opiniones y tendencias, debe formar-se diariamente la unidad política

---

<sup>6</sup> “O seu ponto de partida é, nesse sentido, formal e tem como pressuposto teórico a possibilidade extrema do conflito e da diferenciação entre amigo e inimigo, sem que esta possibilidade extrema possa ser definida em termos de um conteúdo específico ou deduzida de uma determinada esfera da experiência humana” (FERREIRA, 2001, p. 188-189).

(SCHMITT, 1992, p. 31).

Admitindo a natureza essencialmente dinâmica do conflito político, Schmitt reconhece que, “si los antagonismos económicos, culturales o religiosos llegan a poseer tanta fuerza que determinan por sí mismos la decisión en el caso limite, quiere decir que ellos son la nueva sustancia de la unidad política” (SCHMITT, 1991, p. 69). Coerentemente, ele admite a possibilidade de que o conteúdo polêmico que confere a igualdade substancial do povo seja dado por diversos outros elementos dentre os quais a nacionalidade figura como apenas mais um exemplo: “puede ser una homogeneidad nacional, religiosa, de civilización, social, o de clase, o de cualquier otra especie.” (SCHMITT, 1992, p. 356).<sup>7</sup> E cita o exemplo da União Soviética: “Un intento de sustituir la homogeneidad nacional por la homogeneidad de una clase, el proletariado, es el realizado por la política bolchevista de la República soviética” (SCHMITT, 1992, p. 230). Com efeito, o art. 20 da Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, de 1918, previa que:

Como decorrência da *solidariedade dos trabalhadores de todas as nações*, a República Socialista Federativa Soviética Russa concede todos os *direitos políticos da cidadania russa aos estrangeiros* que vivem no território da República Russa para exercício de ocupações profissionais e pertencem à classe trabalhadora ou que não se servem de trabalho camponês alheio. A República Socialista Federativa Soviética Russa reconhece, assim, o direito dos conselhos (soviets) locais de outorgar a cidadania russa a tais estrangeiros, sem quaisquer formalidades complicadas.<sup>8</sup>

Ora, percebe-se claramente que o princípio da cidadania nacional dá lugar à “cidadania proletária”, posto que, com o fato de o conflito político subjacente ao Estado Soviético residir doravante em um elemento econômico, a luta de classes, a unidade política soviética se erigiu na figura da classe trabalhadora, o proletariado. O critério de identificação aqui seria, portanto, o econômico, a estabelecer as bases da comunidade na classe que se encontrava desprovida dos meios de produção. E a consequência lógica desse fato não passa despercebida de Schmitt, que observa com sua acuidade habitual:

Incluso si ese intento pudiera lograrse, y el concepto del proletariado sustituyera la sustancia de la homogeneidad nacional por una homogeneidad de clase, surgiría aquí una nueva distinción, proletariado contra burgués, y la Democracia como concepto político seguiría invariable en su estructura. En lugar de las contraposiciones nacionales se introduciría la contraposición de Estados proletarios y capitalistas, recibiendo así una nueva intensidad la agrupación de amigos y enemigos (SCHMITT, 1992, p. 230).<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> E em outro trecho: “[A substância da igualdade] pode ser encontrada em determinadas qualidades físicas e morais, por exemplo, na capacidade dos cidadãos, a areth – na democracia clássica da **virtus (vertu)**. Na democracia das seitas inglesas do século XVII, ela se funda na concordância das convicções religiosas. Desde o século XIX, ele consiste no pertencimento a uma determinada nação, na homogeneidade nacional” (SCHMITT *apud* FERREIRA, 2001, p. 185-186).

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.scientific-socialism.de/LeninDireitoeMoral100718.htm>

<sup>9</sup> Interessante observar como a mesma constatação leva Kelsen a conclusões completamente opostas, como, aliás, não poderia deixar de ser. Anota ele que “a experiência da recente evolução constitucional ensina que os direitos políticos não devem estar ligados à nacionalidade. A constituição da Rússia Soviética derrubou, por exemplo, uma barreira secular e garante a plena igualdade dos direitos políticos a todos os estrangeiros que se encontrem na Rússia a

Bem se vê que a história lhe deu razão. De todo modo, para além dos apontamentos tecidos, é inegável que, quando Schmitt procede à determinação do político na substância objetiva da etnia, não está fazendo nada mais que utilizar, conforme sua concepção anterior, seu próprio pensamento para tomar partido politicamente da nova substância que passava a determinar o conflito político na Alemanha: a raça. Mas assim, paradoxalmente, contraria a indiferença essencial a qualquer conteúdo dado de antemão inicialmente estabelecida por ele mesmo como constitutiva do político. A aparente contradição é resolvida apenas se tomarmos o posicionamento de Schmitt nos textos em que defende a raça alemã à conta de uma tomada de posição – absolutamente consequente com suas premissas conceituais – na luta política que se travava na Alemanha. Em outros termos, seguindo à risca, na prática, os termos de seu conceito do político, Schmitt acaba por se contradizer na teoria. E isso, ao contrário de desabonar, apenas robustece o caráter fundamentalmente indeterminado, mas determinável, do político, conforme ele havia concebido. Bernardo Ferreira observa:

Quando pensa a igualdade democrática no seu vínculo com o estabelecimento de identidades substanciais, Schmitt procura preservar a chance de uma relação entre o conceito de democracia e a esfera ética. Porém, ao conceber esta relação segundo as formas e a existencialidade do conflito político, ele é obrigado a renunciar a todo fundamento prévio para a eticidade democrática. Assim como o ‘político’, os conceitos principais da sua análise da democracia – igualdade, homogeneidade, povo, identidade – são a condição para uma afirmação de valores e a fundamentação substantiva da ordem coletiva, mas, simultaneamente, tornam essa afirmação contingente, situada, e desprovida de fundamento. (FERREIRA, 2001, p. 188-189)

Dessa forma, temos que o racismo de Schmitt não pode ser compreendido como decorrência necessária de seu critério substancial de unidade, pois na realidade se trata, menos que de uma interpretação, de uma opção política que o autor tomou a partir de 1933 acerca da substância da unidade alemã, opção essa apenas abrangida – e não determinada – pelo conceito do político que ele estabelece. Como observa Kervégan, “dizer que a democracia supõe uma homogeneidade substancial, uma semelhança (*Gleichartigkeit*), não leva necessariamente à discriminação racial, não mais que o critério político da distinção entre amigo e inimigo possa implicar uma vontade de extermínio” (KERVÉGAN, 2006, p. 346).

O conceito do político de Schmitt traz em seu bojo a possibilidade inexaurível do ser humano decidir sobre sua existência coletiva, o que importa tomar parte no conflito (não

---

trabalho. No característico desenvolvimento jurídico que, em sua lenta evolução, a ideia de humanidade vai realizando, pelo qual o cidadão estrangeiro, antes considerado um ‘fora-da-lei’, vai conquistando gradualmente a igualdade dos direitos civis, mesmo não podendo ainda hoje, em quase todos os lugares, gozar dos direitos políticos, o passo dado pela União Soviética representa um fato de importância histórica. Esse progresso é, sem dúvida, seguido por uma regressão muito mais notável: a certas categorias de cidadãos são negados, em nome da luta de classes, esses mesmos direitos” (KELSEN, 2000, p.38). Nota-se que, de início, Kelsen recebe positivamente o fato de a cidadania política ter sido estendida a todos os trabalhadores estrangeiros, enxergando nisso uma tendência à universalização da cidadania soviética, para, logo à frente, se aperceber, com pesar, que, na realidade, essa alteração teve como contrapartida a restrição dos direitos políticos da classe não-trabalhadora, da burguesia. Tal fato, que dentro das categorias schmittinas tem fácil explicação, qual seja, uma regular mutação da substância a conformar a tensão política presente, desafia o entendimento normativista de Kelsen, que não consegue identificar se há aqui um progresso ou um retrocesso exatamente por não se tratar de nenhum dos dois.

necessariamente bélico) sobre uma pauta livre e aberta a toda e qualquer determinação concreta que lhe aprovar. Ocorre, contudo (e isso evidentemente para além da questão moral), que a opção pelo critério racial se mostra altamente perniciosa para o fomento de uma unidade política, pois se trata de uma substância rígida, engessada, e que por isso extrai toda a vitalidade ética que se presume existente no seio da comunidade política como condição para que ela esteja sempre apta a se criar e recriar com vistas à decisão sobre o inimigo. É por isso que Hannah Arendt pode afirmar que “o racismo não é apenas um fenômeno a-nacional, mas tende a destruir a estrutura política da nação” (ARENDR, 1989, p. 189).

O racismo de Schmitt deve ser tomado à conta de uma opção política – e, por óbvio, moral – equivocada, mas o fato de ter ele elegido um conflito para tomar parte representa a realização em sua vida política daquilo que propusera em sua obra como a ação política por excelência.

## **6. Conclusão: o conflito político na democracia constitucional<sup>10</sup>**

Uma primeira leitura das obras de Schmitt citadas pode sugerir a total impossibilidade de harmonização de seu conceito do político com a democracia constitucional, atualmente concebida como constitutivamente fundada no princípio do pluralismo. Ainda que se desconheça ou releve a questão racial, a teoria da democracia schmittiana, ao postular um critério de identificação através da distinção entre amigo e inimigo (com a consequente necessidade de neutralização deste), parece elidir a possibilidade de convivência das diferenças e respeito às minorias, premissas basilares de um regime democrático genuíno.

Entretanto, mediante uma compreensão mais aprofundada da natureza do conceito do político de Schmitt, nos parece ficar claro que o critério de identificação do inimigo pode ser mais – digamos – palatável, e assim também a forma de sua neutralização. De fato, vimos que o político não se caracteriza por uma pauta específica; pelo contrário, seu *locus* pode ser ocupado por indefinidos (porém definíveis) conteúdos particulares. Ademais, fala Schmitt apenas que o inimigo deve ser neutralizado, e não aniquilado – ou pelo menos não necessariamente –, de modo que sua morte física só poderia ser aventada caso fosse esse o único modo de neutralizá-lo. Foi o que ocorreu na Alemanha, onde a solução final a que se chegou foi o extermínio dos judeus e outras etnias. Nesse caso, tendo sido utilizado o critério racial, pretensamente biológico, a derradeira forma concebida para neutralização definitiva de um inimigo “biológico” seria sua aniquilação igualmente biológica: a morte. Outros critérios, com outras soluções, são possíveis, no entanto<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Em virtude do exíguo espaço e da complexidade das questões levantadas, as conclusões que aqui apresentamos serão desenvolvidas com maior profundidade em um trabalho à parte, a ser publicado posteriormente.

<sup>11</sup> Como já mencionado, essas reflexões serão aprofundadas posteriormente, mas podemos pontuar, a título de exemplo, que, no caso de uma crença religiosa a determinar a substância do conflito, a neutralização do inimigo concerne logicamente à sua conversão religiosa. Diante de uma ideologia político-econômica, como no exemplo da

Considerando-se a ordem concreta realizada na e pela unidade política como determinante dos conteúdos normativos fundamentais de seu ordenamento jurídico, tem-se que, se é verdade que um vetor histórico possibilitou que na cultura ocidental o núcleo essencial das normas jurídicas carregasse hoje o conteúdo dos direitos fundamentais, é porque os agrupamentos políticos se agregaram conforme essa substância, isto é, sob o estandarte desses direitos. Sendo assim, as comunidades que declaram em suas constituições os direitos fundamentais se vêm inequivocamente assentadas sobre esta substancialidade cultural. Novamente, é o próprio Schmitt quem enxerga esse fato quando fala da possibilidade – historicamente observada – de os direitos fundamentais figurarem como pauta de conformação substantiva de uma unidade política, que terá nas declarações, então, a formalização normativa de seu conteúdo ético-espiritual:

La Declaración solemne de derechos fundamentales significa el establecimiento de principios sobre los cuales se apoya la unidad política de un pueblo y cuya vigencia se reconoce como el supuesto más importante del surgimiento y formación incesante de esa unidad (SCHMITT, 1992, p. 167).

Assim como Schmitt, entendemos que a assunção dos direitos fundamentais ao plano jurídico positivo e sua conseqüente centralidade no direito ocidental deflui da própria substância ética do ocidente, que construiu sua cultura jurídica sobre tais valores<sup>12</sup>.

Desta sorte, é salutar que os direitos fundamentais sejam assumidos como o conteúdo fundamental do político nas democracias modernas e que, conseqüentemente, eles sejam efetivamente elevados ao plano do conflito político. Assim, os múltiplos e naturais conflitos de caráter ideológico que os direitos fundamentais encerram ocuparão o espaço propício à luta, que nesse caso é o próprio debate político (no que diga respeito, por exemplo, a sua efetivação, alcance, interpretação, etc.) que é da essência da democracia. O inimigo, que deve ser como tal reconhecido, será aquele que se pretende neutralizar através de sua assimilação – e não extermínio – mediante a luta política, que não será nada mais que o debate travado no palco que a democracia pressupõe para sua vivência cotidiana: o espaço público, da praça à tribuna. É preciso que se tenha em mente que, para que os direitos fundamentais – a substância política que nos interessa – tenham efetividade, é necessário que essa pauta se sedie efetivamente no plano político, assumindo em grau máximo o aspecto conflitivo que já lhe é intrínseco. Conseqüentemente, aqueles que se pretendem atores neste palco legítimo e institucionalizado de luta democrática (porquanto assim estabelecido formalmente pelo próprio regime democrático – como tal materialmente fundado) não podem ter receio de decidir sobre o inimigo. É disso que

---

unidade da classe trabalhadora de um Estado Socialista, o inimigo econômico – a classe burguesa – será neutralizado não mediante o extermínio físico, mas pelo extermínio daquilo que como tal lhe constitui: a propriedade privada dos meios de produção. No caso de um vínculo histórico-cultural, a neutralização do inimigo, que é o diferente, concerne à acomodação dessa diferença, ou seja, à assimilação cultural. E assim, também, em qualquer conflito político: a forma de neutralização do inimigo decorre necessariamente da natureza do conteúdo que o determina.

<sup>12</sup> A razão, à qual reputamos a descoberta e declaração dos direitos humanos universais, mormente da dignidade da pessoa humana, é entendida como a razão que concretamente surgiu no ocidente a partir de seu desenvolvimento desde as raízes greco-cristãs.



trata o conceito do político de Schmitt. Ou, pelo menos, é assim que podemos recepcioná-lo.

Como esperamos tenha ficado claro, quem decide em derradeiro (e sem peias formais) sobre o conteúdo da unidade política é a comunidade, a partir do momento em que assume esse conteúdo como aquele que lhe constitui particularmente, que confere a identidade de seus membros, de seu povo. Esse realismo cru que o pensamento de Schmitt conforma pode assustar aqueles que, por mais bem intencionados que estejam, pretendem atar a democracia a uma única configuração, por melhor que ela seja: no caso, a democracia constitucional, que consagra os direitos fundamentais e o respeito às minorias. Mas o que o conceito do político schmittiano pode nos ensinar é que a decisão que funda a ordem jurídico-política não necessariamente estará lá indefinidamente. Sua manutenção depende da revalidação constante da decisão do povo sobre sua constituição, e, logo, sobre si mesmo, através do “plebiscito de todos os dias” de que fala Renan (RENAN, 2010, p. 66).

O conceito do político de Schmitt expõe às escâncaras a inevitável instabilidade da democracia e a permanência do conflito na política. O conteúdo que um povo se dá juridicamente numa democracia resulta concretamente da decisão fundamental desse povo sobre si mesmo. Desse modo, é possível entrever que nenhuma amarra formal prevista na constituição tem o condão de segurar uma ordem constitucional que não encontra lastro material na comunidade. A democracia schmittiana nos alerta para a necessidade e responsabilidade que as comunidades que se fazem democracias constitucionais têm de estarem sempre fortalecendo sua identificação com o conteúdo dos direitos fundamentais, desde que de fato se pretenda ser esse o conteúdo essencial de sua constituição. Trata-se, em suma, de conceber a democracia como conteúdo, e não como um mero procedimento.

A recuperação das categorias fundamentais do pensamento schmittiano – como seu conceito do político, sua noção substantiva de democracia, seu institucionalismo, etc. – se mostra não apenas possível ou apropriada, mas premente nos dias atuais, sobretudo diante de certa apatia das coletividades e sua incapacidade de decidirem sobre o inimigo e se constituírem de fato como unidades políticas segundo o critério que melhor lhes aprouver. O conceito do político de Schmitt deve ser recuperado e saneado das máculas que lhe foram atreladas (ainda que por ele próprio) para que possa se fazer efetivo diante dos desafios políticos da nossa época. Isso se daria através do fomento de uma unidade espiritual, baseada na identidade (e na diferença) dos valores e ideais que as comunidades morais subjacentes às constituições democráticas pretendem esposar. Assim,

se os cidadãos desejam praticar um ativo papel político, como se presume em um regime democrático, eles devem forjar uma identidade coletiva segundo certos valores compartilhados, princípios comuns, [...] que os habilitarão para emergir como um ator lúcido e consciente com projetos concretos (KALYVAS, 2008, p. 122).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> No original: “If the citizens want to play an active political role, as it is presumed in a democratic regime, they

É esse estatuto conflitivo do político, lastreando a unidade histórico-cultural de um povo, que conforma o conteúdo do seu direito. É apenas tomando conta dessa realidade, assumindo o conflito político que determinará a substância de sua constituição, que o povo, unidade concreta que sustém o edifício jurídico-estatal, se colocará como o protagonista de seu destino, positivando como o conteúdo de seu dever-ser a mesma liberdade que – no caso da democracia que almejamos – conforma o seu ser. O preceito fundamental das comunidades que se organizam democraticamente e declaram os direitos fundamentais concerne, destarte, ao seu ser fundamental, e deve ser assumido e efetivado segundo reza a máxima de Píndaro: — “torna-te o que tu és”. Para tanto, “em lugar da emancipação face ao Estado e à política, em lugar da dinâmica autorregulada da vida em sociedade, Schmitt insiste que a ‘política continua a ser o destino’ ” (FERREIRA, 2004, p. 192).

## Referências

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**: anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BERCOVICI, Gilberto. **Entre o estado total e o estado social**: atualidade do debate sobre direito, estado e economia na república de Weimar. 2003. 172 f. Tese (Livre Docência). Universidade do Estado de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22092009-150501/pt-br.php>> Acesso em: 12 abr. 2016.

BIELEFELDT, Heiner. Carl Schmitt’s critique of liberalism. In: DYZENHAUS, David. **Law as politics**: Carl Schmitt’s critique of liberalism. Durham: Duke University Press, 1998.

FERREIRA, Bernardo. Democracia, relativismo e identidade política em Hans Kelsen e Schmitt. **Revista Filosófica de Coimbra**, Coimbra, n. 29, p. 161-194, 2001.

\_\_\_\_\_. **O risco do político**: crítica ao liberalismo e teoria política no pensamento de Carl Schmitt. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

KALYVAS, Andreas. **Democracy and the politics of the extraordinary**: Max Weber, Carl Schmitt, and Hannah Arendt. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. Ivone Castilho, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo, Martins Fontes, 2000.

KERVÉGAN, Jean François. **Hegel, Carl Schmitt**: o político entre a especulação e a positividade. Barueri: Manole, 2006.

RENAN, Ernest. **¿Qué es una nación?** Trad. Ana Kuschnir y Rosario González Sola. Buenos Aires: Hydra, 2010.

SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996.

\_\_\_\_\_. **El concepto de lo político**. Trad. Rafael Agapito. Madrid : Alianza, 1991.

\_\_\_\_\_. **El nomos de la tierra en el Derecho de Gentes del “Jus publicum europaeum”**. Buenos Aires: Editorial Struhart e Cía, 1979.

\_\_\_\_\_. La Constitution de la liberté. In: ZARKA, Yves-Charles. **Un détail nazi dans la pensée de Carl Schmitt** : la justification des lois de Nuremberg du 15 septembre 1935. Paris: PUF,

---

must forge a collective identity according to certain shared values, common principles, [...] that will enable them to emerge as a lucid and conscious actor with concrete projects.”

2005.

\_\_\_\_\_. **Legalidade e legitimidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

\_\_\_\_\_. **Romantisme politique**. Trad. Pierre Linn. Paris: Librairie Valois, 1928.

\_\_\_\_\_. **Sobre los tres modos de pensar la ciencia jurídica**. Trad. Montserrat Herrero. Madrid: Tecnos, 1996.

\_\_\_\_\_. Teologia política. Em: SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996.

\_\_\_\_\_. **Teoría de la Constitución**. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

STRAUSS, Leo. Notes on Carl Schmitt: the concept of the political. Trad. J. Harvey Lomax. MEIER, Heinrich. In: **Carl Schmitt and Leo Strauss: the hidden dialogue**. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

Artigo recebido em: 26/06/2015

Artigo aceito para publicação em: 10/12/2015



## JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E POLÍTICA: UM DIÁLOGO COM ARENDETT E AGAMBEN

### CONSTITUTIONAL JURISDICTION AND POLITICS: A DIALOGUE WITH ARENDETT AND AGAMBEN

Adahilton Dourado Júnior \*

**Resumo:** O objetivo deste artigo é discutir a legitimidade da jurisdição constitucional tal qual exercida hoje, quando transfere a decidibilidade política do Poder Legislativo para o Poder Judiciário, à luz do pensamento de Hannah Arendt e de Giorgio Agamben. Importa a reflexão na medida em que a hiperatividade do Poder Judiciário, ao potencializar o sentido e alcance das normas jurídicas por meio da interpretação jurídica, a despeito de realizar-se com justificativas fundadas na defesa de direitos, acaba por reescrever a Constituição sem qualquer autorização da soberania popular.

**Palavras-chave:** Legitimidade; Democracia; Soberania.

**Abstract:** The objective of this paper is to discuss the legitimacy of constitutional adjudication as such exercised today, when you transfer the politics decidability of the Legislature to the Judiciary, according to the thought of Hannah Arendt and Giorgio Agamben. Reflection is important due to hyperactivity of the Judiciary, to enhance the meaning and scope of legal standards through judicial interpretation, despite performing with justifications founded in advocacy, ultimately rewrite the Constitution without any authorization of popular sovereignty.

**Keywords:** Legitimacy; Democracy; Sovereignty.

#### 1 Introdução

O presente trabalho tem por objetivo estimular a reflexão e a crítica acerca da legitimidade da atuação, na atualidade, do Supremo Tribunal Federal em face da política, segundo a doutrina, tomando o significado de jurisdição constitucional por expressão de soberania, o que se fará com base no pensamento de Giorgio Agamben; bem como adotando a compreensão do que seja política à luz da teoria política de Hannah Arendt, mormente para suscitar a importância que ela

---

\* Advogado da União Requisitado para a Câmara dos Deputados desde 2007. Mestre em Filosofia pela UNB e doutorando na mesma Universidade ([adahilton.dourado@gmail.com](mailto:adahilton.dourado@gmail.com)).

refere à presença incondicionada da “ação” popular (poder constituinte) na caracterização de um corpo político verdadeiramente democrático.

Abordaremos, portanto, os aspectos que a jurisdição constitucional suscita quanto a sua legitimação, quando se volta para a solução de assuntos eminentemente políticos. Não que a jurisdição constitucional possa se separar completamente da política. Como já dizia Carl Schmitt, em 1928, “[...] the type of law court that decides all disputes of constitutional interpretation would, in fact, be a high political institution” (SCHMITT, 2008, p. 164)<sup>1</sup>.

O Supremo Tribunal Federal é um tribunal político. E, ao expressar em última instância o Direito Constitucional, o STF, sem dúvida nenhuma, exerce seu papel constitucional no arranjo das instituições brasileiras e na concretização dos direitos fundamentais arrolados na Carta Magna.

Contudo, a questão que se coloca é: no exercício da jurisdição constitucional, o Supremo Tribunal Federal, sempre que julgar necessário “agir” para a manutenção da unidade política e de valores fundamentais consubstanciados na Carta Magna, pode fazê-lo ativamente, sobrepondo-se aos demais Poderes da República e à própria soberania popular? Quais são os limites de sua atuação? Quais são as implicações disso para o futuro do constitucionalismo? Estamos vivenciando uma virada paradigmática? Em que pode dar essa virada?

O tema, sabemos, não é novo. Mas a discussão acerca da jurisdição constitucional, nos moldes em que se desenvolve na atualidade, pode ser enriquecida com o escopo de lançar mais luzes ao debate sobre a legitimidade da atuação do Supremo Tribunal Federal enquanto autoridade de Estado no exercício da função jurisdicional, para uma reflexão mais aprofundada acerca da importância do assunto.

O problema que aqui se circunscreve, para efeito do presente artigo, é, portanto, a “crise” do nosso sistema político que se revela no desequilíbrio de forças observado nas relações entre os Poderes, mormente na hiperatividade do Poder Judiciário expandindo-se sobre a esfera de competência do Legislativo e do Executivo.

Nesse contexto, a judicialização da política – a expansão da jurisdição para esse campo e a transferência da decidibilidade política do Poder Legislativo para o Poder Judiciário – acaba por fomentar a adoção de métodos típicos de um processo judicial que deve ser presidido pela neutralidade, para decidir questões movidas por ideologias e paixões que devem estar reservadas ao debate político a se realizar em espaço público próprio e pelos atores eleitos para esse fim.

Sob o ponto de vista sociológico, essa judicialização representa uma invasão do direito sobre a vida social por intermédio do Judiciário a fim de dar solução a conflitos individuais e coletivos, para, pretensamente, o fortalecimento do tecido social e da cidadania. O fenômeno,

---

<sup>1</sup> O tipo de tribunal que decide todas as disputas de interpretação constitucional, de fato, é uma instituição política (tradução livre).

observado em diversas sociedades contemporâneas<sup>2</sup>, tem como característica principal “a expansão do papel do Judiciário no sistema de poder” (TEIXEIRA, 2001, p. 33), processo do qual faz surgir também o ativismo judicial, que é, na prática, a potencialização do sentido e alcance das normas jurídicas por meio da interpretação do Direito.

Essa potencialização promove o estabelecimento de hipóteses normativas novas, o que consiste numa espécie de apropriação do papel institucional do Poder Legislativo, tomando contornos de um processo de politização do Judiciário, avançando este Poder sobre o âmbito de atuação tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo. Nesse contexto, magistrados, pela via do poder de revisão judicial de atos do Legislativo e do Executivo, acabam por se imiscuir no trato da política mais ampla e estrutural do Estado brasileiro, de competência constitucional destes últimos poderes.

Assevera-se, a propósito, a diferença que há entre judicialização da política e ativismo judicial. Para Luís Roberto Barroso, “a judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política” (BARROSO, 2009, p. 75). Ou seja, trata-se de fato não atribuível à vontade de magistrados “[...] de criar um modelo juriscêntrico, de hegemonia judicial” (BARROSO, 2009, p. 74-75). Tratar-se-ia, isso sim, de circunstância que ocorre de forma independente das opções ideológicas, filosóficas ou metodológicas do tribunal em atuação limitada ao cumprimento estrito de sua missão institucional, diz ele. Em outras palavras: judicialização é fato; ativismo é atitude<sup>3</sup>.

No Brasil, o STF tem protagonizado questões que se inserem num contexto ativista, tais como no caso da verticalização das coligações, no qual declarou a inconstitucionalidade da aplicação das novas regras sobre coligações partidárias contidas na Emenda Constitucional nº 52/2006 às eleições que se realizariam em menos de um ano de sua aprovação; ou como no caso da cláusula de barreira, em que declarou a inconstitucionalidade da lei que a instituiu, entendendo que, nesse ponto, a legislação comprometeria o bom funcionamento parlamentar, além de provocar o “massacre das minorias”.

Também o caso de perda de mandato eletivo decorrente de infidelidade partidária, nas hipóteses em que o candidato, após o pleito, nas eleições proporcionais e majoritárias, mudasse, sem justa causa, de partido ou de coligação partidária para o qual fora eleito, na medida em que o mandato pertence ao partido ou à coligação, e não ao candidato. Ou, no caso emblemático da

---

<sup>2</sup> O avanço da jurisdição constitucional sobre o espaço tradicionalmente reservado aos Poderes Legislativo e Executivo vale o registro, não é uma peculiaridade brasileira. Trata-se de um processo global observado em diversas democracias.

<sup>3</sup> Não é incomum encontrarmos acórdãos do STF em que a Corte sustenta a interpretação como um ato de vontade. Lenio Luiz Streck, a propósito, em sua “Jurisdição Constitucional e decisão jurídica”, anota a seguinte passagem de voto do Ministro Marco Aurélio, no AI 252347, como registro explícito da “*questão Kelseniana*” (*interpretação como ato de vontade*): “No mais, a respeito da interpretação dada a textos de lei, *observe-se que tal atividade revela sempre um ato de vontade*, possuindo uma carga construtiva muito grande, no que é buscada a prevalência do trinômio Lei, Direito e Justiça” (STRECK, 2013, p. 38).

união homoafetiva, reconhecendo, também com inovação normativa, a inconstitucionalidade do dispositivo do Código Civil que define a união estável como aquela “entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família”.

Com esse protagonismo da jurisdição constitucional, a despeito de realizar-se com justificativas fundadas na defesa de direitos, o STF abdica do papel de legislador negativo; modifica o sentido do princípio da separação dos Poderes; reescreve a Constituição; afasta a neutralidade ínsita à atuação jurisdicional; e, de certo modo, instaura uma espécie de espaço público inédito com pretensões político-representativas para a prática de decisões eminentemente políticas. Tudo sem qualquer autorização da soberania popular.

Em tempos em que ocorrem manifestações populares contra o modelo de governança institucionalizado — dada a ineficácia de todo o sistema no sentido das respostas que devem ser, mas não são dadas pelas instituições às demandas sociais do País —, parece-nos importante refletir sobre essa decidibilidade em *ultima ratio* em todos os campos, que caracteriza a atuação do Supremo Tribunal Federal na atualidade. Em especial quando se imiscui em questões políticas afetas ao Poder Legislativo, para indagação sobre a legitimidade dessas manifestações.

Mesmo porque, apesar de o STF estar inegavelmente contribuindo para dar respostas efetivas às demandas sociais e políticas, essa virada paradigmática pode, no futuro, colocar em xeque a credibilidade da própria jurisdição constitucional. Discuti-la, nesses termos, é o objetivo deste trabalho, o que se faz, na forma que se segue, tendo como balizas os critérios inicialmente delimitados.

## **2 Doutrina e Jurisprudência: em busca de uma teoria legitimante**

Para Carl Schmitt, o papel de guarda da Lei Fundamental não deveria ser atribuído a um tribunal. Segundo ele, se incumbido ao chefe do Poder Executivo, estaria em melhores mãos. Essa posição de Schmitt reflete sua concepção de Constituição que diria respeito à expressão da vontade política de um povo, cujas noções de liberdade e identidade não podem ser transpostas em normas universais. “The constitution of a state, in short, must therefore firstly be political, not legal” (SCHMITT, 2008, p. 10)<sup>4</sup>. Dessa forma, Schmitt não concebe uma corte judicial provendo a defesa da Constituição, justamente por se tratar de algo eminentemente político.

É que, para Schmitt, “otherwise, there is the danger that instead of a juridification of politics, a politicization of the judiciary emerges, which undermines the prestige of the judiciary” (SCHMITT, 2008, p. 123)<sup>5</sup>. Seu argumento se estende à questão da separação de Poderes, antevendo o perigo de invasão do Judiciário sobre a esfera, também, do Poder

---

<sup>4</sup> A constituição de um Estado, em suma, deve, portanto, em primeiro lugar, ser política, não legal (tradução livre).

<sup>5</sup> “De outro modo, existe o perigo de que, em vez de um juridificação da política, a politização do Judiciário emerja, o que compromete o prestígio do poder judicial” (tradução livre).

Legislativo. Em outras palavras, a fiscalização da constitucionalidade das leis por si só já correria contra o esquema logicamente instituído de uma separação de poderes (SCHMITT, 2008, p. 223).

Hans Kelsen rechaça Schmitt atribuindo sua teoria a um “movimento eficaz contra a busca [...] por um tribunal constitucional” (KELSEN, 2007, p. 242). Para Kelsen, Schmitt engendra uma falsa distinção entre funções políticas e funções jurisdicionais, reconhecendo o caráter político da jurisdição. E é por isso mesmo que defende o Tribunal Constitucional encarregado da guarda da Constituição, dada a sua independência decisional, ressaltando, contudo, que o exercício da jurisdição constitucional “[...] deve-se limitar o máximo possível à margem de discricionariedade que as leis concedem à utilização daquele poder” (KELSEN, 2007, p. 262). É, aliás, nesse sentido, que propõe a jurisdição como a de um legislador negativo (KELSEN, 2007, p. 167-170).

Foi nessa perspectiva que inicialmente o Tribunal Constitucional se consolidou na Europa, num processo de assunção da guarda da Constituição por uma Corte Constitucional superior, mas em que a amplitude de suas atribuições ficava determinada pelo que dispunha o texto da carta constitucional. Contudo, aconteceu o que antevira Schmitt. O Judiciário se politizou e a relação entre os Poderes ficou alterada, fazendo perder-se nesse processo a clareza acerca dos fundamentos do sistema político. Algo parece ter-se perdido nesse processo que agora se concentra num esforço de encontrar fundamentos legitimantes para a atuação das Cortes Constitucionais.

Também no Brasil, da análise da atuação do Supremo Tribunal Federal no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, é possível perceber a ocorrência do mesmo processo descrito por Schmitt enquanto um movimento que toma corpo no Direito e se manifesta como uma nova forma da jurisdição constitucional. Da revisão bibliográfica sobre o assunto, tanto no Direito Constitucional quanto na Ciência Política, é possível extrair a preocupação mencionada, de se entender as causas e a forma como ocorreu a judicialização da política, a fim de dotar este processo – que transfere a decidibilidade política de outros poderes para o Poder Judiciário – de maior legitimidade.

A análise histórica em torno do advento do fenômeno do ativismo judicial demonstra tratar-se de um processo que surge de decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, e que se revela em *hard cases* que acabam forçando uma nova configuração dos princípios democráticos, mais notadamente o da separação de poderes e o da soberania popular. É como se a judicialização da política revelasse uma virada paradigmática que suscitasse novos fundamentos legitimantes dessa nova postura da jurisdição constitucional.

Aquela Corte Constitucional de juízes de vestes escuras e linguagem própria de uma comunidade estritamente jurídica e absolutamente incompreensível para a população foi dando lugar gradativamente a um tribunal simpático ao público em geral. No Brasil, o Supremo, que



era um órgão desconhecido<sup>6</sup> da maioria no passado, apresenta-se hoje como espaço público de debates acalorados. Já são alvos de protestos e manifestações populares, e seus membros expõem publicamente posicionamentos em relação a questões eminentemente políticas. Fugindo da passividade do legislador negativo teorizado por Hans Kelsen, os membros dessa nova Corte Constitucional toma então uma nova postura, evidentemente ativa.

É como se a arena dos debates políticos estivesse gradativamente se mudando do Parlamento para o Tribunal. Essa proatividade, contudo, se dá num contexto de mudanças sociais e políticas. No seio delas e em razão delas é que emergem as mudanças na expressão da jurisdição constitucional em todo o mundo.

Assim é que a judicialização da política passaria a ser reconhecida, primeiro, como uma resposta à insuficiência do Estado Liberal. Nesse contexto, o ativismo judicial extrai fundamento do próprio Texto Fundamental para refletir o que o constituinte originário idealizou e que estaria a reclamar concretude. O ativismo seria então uma tentativa de dar efetividade a direitos negligenciados. O ativismo teria seu fundamento de legitimação, portanto, na própria vontade do legislador.

Cita-se, nesse contexto, John Hart Ely, cujo trabalho mais notável foi *Democracia e Desconfiança*, de 1980, em que sustenta a necessidade de a Corte Constitucional interpretar a Constituição de modo a reforçar os processos democráticos e populares, a fim de assegurar a igualdade de representação no processo político. Segundo Ely,

[...] an untrammelled majority is indeed a dangerous thing, but it will require a heroic inference to get from that realization to the conclusion that the enforcement by unelected officials of an “unwritten constitution” is an appropriate response in a democratic republic (ELY, 1980, p. 8)<sup>7</sup>.

Aqui os fundamentos do ativismo estariam associados à ideia de que os direitos da Constituição não especificamente enumerados são de natureza processual, em vez de substantivos. Isso protegeria, segundo Ely, os direitos de processos democráticos, mas não de direitos de natureza substantiva. Haveria nisso uma espécie de compatibilização da revisão judicial com os próprios princípios da democracia.

Não havendo consenso acerca do que seja democracia, é possível partir de acepções estritas de seu significado, como, p. ex., o de que trata de regime que funda sua “[...] origem e o exercício do poder pela maioria” (VIEIRA, 1994, p. 24). Partindo de uma premissa assim, este poderia ser um conteúdo mínimo a ser extraído do conceito de democracia. Nesta linha de fundamentação, a vontade da maioria deve prevalecer sobre a da minoria, na medida em que

---

<sup>6</sup> O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Aliomar Baleeiro, ao destacar a importância do STF na história política brasileira, registra a falta de conhecimento sobre o órgão no passado, apesar de sua importância. Sobre o tema, vide obra do ex-ministro, publicada em 1968 pela Editora Forense, intitulada *Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido*.

<sup>7</sup> Uma maioria desimpedida é de fato uma coisa perigosa, mas exigirá uma inferência heroica a partir da conclusão de que a aplicação por funcionários não eleitos de uma “constituição não escrita” é uma resposta apropriada em uma república democrática (tradução livre).

representaria a forma mais legítima de manifestação da vontade do povo. Nesse diapasão, o constitucionalismo exerceria o papel de limitar o exercício do poder da maioria. Isso porque, em sua origem mesma, o constitucionalismo chega para frear os poderes de monarcas absolutistas.

Emerge então a concepção de defesa de direitos individuais em face dos poderes declinados à maioria. Para Habermas, só haverá paradoxo nisso se nos voltarmos para a concepção clássica de democracia. É que, para ele, o próprio tempo teria se encarregado de colocar em evidência a necessidade real de se proteger os direitos humanos em face de uma maioria desregrada (HABERMAS, 2001, p. 770-773). Isso revelaria a “[...] limitação habilitadora e emancipatória” de que fala Oscar Vilhena Vieira (VIEIRA, 1999, p. 22). Visto dessa maneira, o constitucionalismo estaria a caminhar lado a lado da soberania popular, numa nova concepção de democracia. Mesmo porque:

Today, constitutionalism requires that a nation be committed to the proposition that a nation’s people should determine the policies under which they will live, by some form of democratic governance. Yet, constitutionalism also requires that there be some limits on the policy choices the people can make democratically. Those limits are set out in the nation’s constitution (TUSHNET, 2008, p. 18-19)<sup>8</sup>.

Mas a opção por atribuir ao Poder Judiciário a função de realizar essa tarefa integradora do sistema, mormente em questões eminentemente políticas, não está isenta de críticas. Muito pelo contrário. Voltando-nos para uma concepção de democracia comprometida com a efetiva participação popular nos processos deliberativos acerca do interesse comum, a judicialização da política torna-se, sim, preocupante. Aliás, o reforço aos processos “democráticos”, a fim de assegurar a igualdade de representação no processo político de que fala Ely, parece, sim, exigir uma certa elasticidade na compreensão do que sejam tais processos (pelo menos no que diz respeito ao termo “democrático” que usa).

Tanto mais preocupante será quanto mais se aprofundar este processo de legitimação de decisões tomadas por um pequeno grupo de pessoas comprometidas (pelo menos por enquanto) com a proteção de direitos das minorias, sem qualquer participação popular, a denunciar o perigo de que alertava Carl Schmitt, no sentido de que em vez da ocorrência tão somente da jurisdicização da política, a politização do Judiciário emerja, comprometendo inexoravelmente o prestígio do poder judicial.

Mais ainda, e de especial modo, na medida da substituição da “ação” (político-participativa de todos que deve caracterizar uma democracia de fato) pelo “fazer” (mecânico, irrefletido e subserviente dos governados) que este processo promove e aprofunda, no dizer de Arendt; e que se traduz, ao final de tudo, na ontologia da obediência de que fala Agamben, mas agora levada a cabo por um poder integrado por “técnicos” não eleitos. Nesse sentido, será, de

---

<sup>8</sup> Hoje, o constitucionalismo exige que uma nação se comprometa com a proposição de que as pessoas de um país devem determinar as políticas em que vivem, por alguma forma de governança democrática. No entanto, também requer constitucionalismo para que haja alguns limites sobre as opções políticas feitas de forma democrática. Esses limites são estabelecidos na constituição do país (tradução livre).

fato, possível falar-se de um constitucionalismo que caminha lado a lado da soberania popular?

A despeito das justificativas que são dadas para o ativismo judicial que surge dentro do processo de judicialização da política, importa sua análise dentro de um contexto maior que a esfera político-jurisdicional propriamente dita. A judicialização da política não pode ser analisada limitada às circunstâncias mencionadas; muito menos ainda de forma circunscrita a um Direito solipsista. Essa análise deve, pelo contrário, alargar-se para considerar outros aspectos que vêm antes do jurídico, em especial aqueles que determinam a estrutura e o modo de ser da chamada “Ciência Jurídica”.

Não é o objetivo deste artigo fazê-lo, mas devemos pelo menos referenciá-los, a fim de anotar sua importância. A noção do chamado “interesse social” que parece presidir tudo na atualidade (inclusive a jurisdição constitucional) é um resultado de transformações profundas e importantes ocorrentes nas sociedades modernas e contemporâneas, e não podem, dentre tantos outros aspectos, ser desconsiderados nesta análise.

A sobreposição das esferas pública e privada na formação da esfera social que nos domina hoje; a despolíticação; a revelação de uma biopolítica a determinar como cada membro da comunidade deve viver; a alienação e o isolamento que nos impõe o trabalho na busca da satisfação de nossas necessidades vitais; a irreflexão e o mecanicismo modernos. Finalmente, o Direito posto enquanto reflexo de tudo isso.

São aspectos que nos fazem, enquanto membros de uma comunidade política – e é isso que nos importa trazer à baila à luz da filosofia política –, sujeitos a toda espécie de resultados de decisões políticas advindas da soberania estatal (devidamente “legitimadas” pelo Direito), razão pela qual devemos refletir de forma mais acurada sobre o assunto. É nessa perspectiva que se impõe a perquirição sobre os limites que devem ser impostos à jurisdição constitucional enquanto expressão de soberania estatal; para que se mantenha dentro de um círculo de legitimidade mínima.

O modelo do corpo político adotado hoje pode ser a diferença entre um futuro mais ou menos democrático. Democrático, aqui, dentro de uma concepção tradicional, que invoca a soberania popular para legitimar-se. É esse sentimento que, aliás, tem levado multidões às ruas. O próprio regime democrático representativo está, nesse contexto, sob o jugo das grandes massas e dos pensadores da contemporaneidade. É dizer, o próprio Legislativo, nos moldes em que atua, busca novos caminhos na tentativa de relegitimar-se. A própria representação popular encontra-se hoje em xeque. A história é um processo, e a judicialização da política é apenas uma parte desse processo.

Essa é a razão do diálogo que, a seguir, promovemos com Hannah Arendt e Giorgio Agamben. A primeira, a fim do esclarecimento da concepção de democracia que esta palavra deva suscitar; o último, por outro lado, com o propósito de dar transparência à tirania ínsita aos modelos de corpos políticos que decidem o futuro de todos sem quaisquer consultas a seus

destinatários.

### 3 Da soberania popular, do *telos* do estado e da ontologia do comando

Quando dissemos, na parte introdutória deste artigo, que o protagonismo da jurisdição constitucional tem se dado com abdicação do papel de legislador negativo a que se referia Kelsen — em que técnicos (interpretando normas constitucionais) reescrevem a Constituição, instaurando de certo modo uma espécie de espaço público inédito com pretensões político-representativas para a prática de decisões eminentemente políticas, sem qualquer autorização da soberania popular —, estávamos a denunciar uma apropriação indevida: a do poder político (da “ação” ou poder “constituente” de que alude Arendt) pelo Poder Judiciário. Este é o ponto.

Uma apropriação da soberania popular pela autoridade por ela constituída. Criar um Direito novo, constituir; eis o sentido jurídico dado ao que reconhecemos como poder constituinte, o poder de realizar o “novo”; o próprio “agir” arendtiano. Esse poder, que funda o Direito e que dá sustentação à própria Constituição enquanto esteio de todo o regime jurídico, está sendo exercido, não pelo verdadeiro titular do poder constituinte, mas pelas Cortes Constitucionais, a cada sentença aditiva, a cada modulação dos efeitos de seus julgados.

Desde a Revolução Francesa, o poder constituinte do povo deve ser visto como a verdadeira forma da soberania popular, na medida em que era o povo que, ao rigor da ideologia revolucionária, estava sendo chamado “a decidir coletivamente sobre a sua forma política, regenerando e constituindo novamente o poder” (BERCOVICI, 2013, p. 308). Neste sentido, o poder constituinte deve expressar como todo um povo, diretamente, cria a constituição para si permanecendo “como instância decisiva para a manutenção, alteração ou substituição da constituição, instituindo, segundo Müller (1995), uma democracia plebiscitária sem restrições” (BERCOVICI, 2013, p. 307). Mas esse poder originário do Estado só pode ser pensado pelo Direito em termos fáticos. Em termos pré-jurídicos.

Daí a oposição que ora se faz à jurisdição constitucional exercida com efeitos constituintes “outorgados” (no sentido de que feita sem um devido processo legislativo constituinte), ao largo do verdadeiro poder constituinte que se revela na participação popular nas inovações normativas que têm como destinatários todos os membros de uma comunidade política. Uma oposição para perquirir sobre a legitimidade de que disso tudo resulta, o que não é fácil de ser discutido de modo circunscrito a balizas estabelecidas pela “Ciência Jurídica”, já que:

[...] O direito tem dificuldades em entender a produção jurídica como proveniente de um poder “de fato”, extraordinário e livre na determinação de sua própria vontade. O poder constituinte contradiz as pretensões do ordenamento jurídico de estabilidade, continuidade e mudança dentro das regras previstas. A aversão dos juristas à soberania popular e à teoria do poder constituinte do povo, segundo Cantaro (1994), vem de uma visão política e filosófica que atribui as origens do totalitarismo à soberania

popular<sup>9</sup>. A democracia absoluta fatalmente degeneraria para a violência, o terror e o totalitarismo. E isso teria ocorrido desde a aplicação da concepção absoluta de soberania popular de Rousseau pelos jacobinos durante a Revolução Francesa (Cantaro, 1994, p. 139-145). Para os positivistas, o poder constituinte é um poder natural (*näturliche Macht*), um poder pré-jurídico ou metajurídico. Como, então, o poder constituinte não é jurídico, não faz parte das preocupações dos juristas. E a discussão atual sobre poder constituinte limita-se a um debate sobre os limites da revisão constitucional (Steiner, 1966, p. 31-36; Henke, 1968, p. 180; 1980, p. 181-182; 1992, p. 276; Klein, 1996, p. 115-121) (BERCOVICI, 2013, p. 308).

Tendo isso em vista, fácil ver como a teoria do poder constituinte tem sido evitada, na medida em que revela a dificuldade que tem o Direito de integrar as noções de soberania popular, detentora legítima do poder constituinte, com a de soberania de Estado, a qual se expressa em atos dos Poderes Executivo, Legislativo e, no caso em estudo, do Poder Judiciário, mormente nos moldes em que se realiza no Estado Democrático de Direito em que vivemos hoje.

A soberania popular tal qual referida acima, com apoio de Bercovici, como poder de decidir coletivamente sobre o modelo do corpo político a que pertence a comunidade deliberante, regenerando e constituindo novamente e sempre o seu próprio poder; criando, diretamente, a constituição para si e permanecendo como instância decisiva para a manutenção, alteração ou substituição da constituição, de forma plebiscitária e sem restrições, é o significado político dado por Hannah Arendt ao que ela chama de “ação”.

Na verdade, Arendt não explicita claramente o que seja “ação”. Esta palavra aparece em sua obra com várias possibilidades de sentido. Tomamo-la como expressão de poder, e de poder constituinte, porque para Arendt “ação” relaciona-se com pluralidade, e é na pluralidade que o poder político, para ela, nasce e floresce, naturalmente. Pluralidade que não se coaduna com um número restrito de ministros de uma corte. “Poder” como algo que se conjuga no plural (indeterminado). E como é agindo que se inicia algo “novo”, há um aspecto constitutivo dessa “ação”<sup>10</sup> de que se dá conta Bercovici. Algo ilimitado, imprevisível, e por isso perigoso:

Para Pedro de Vega García, é sintomático e revelador o fato de que a teoria do poder constituinte, enquanto máxima expressão do princípio democrático e questão central da problemática constitucional, tenha se convertido em tema menor para a doutrina constitucional (García, 1998, p. 47). A grande dificuldade dos juristas, na realidade, deve-se ao fato de que o poder constituinte é um poder sem limites, que, portanto, não pode ser caracterizado juridicamente. Afinal, o direito não costuma operar com termos absolutos, pois trata de limitação e relativização. A única autolimitação do poder constituinte que é compatível com sua condição de soberano é uma autolimitação procedimental, não material. Ou seja, podem ser criadas regras sobre a formação da vontade soberana, mas não sobre o conteúdo dessa vontade (Reyes, 1989, p. 29-30, 34-35). (...) O poder constituinte atua de forma permanente. Ele se refere ao povo concreto, com autoridade e força

<sup>9</sup> De forma exatamente oposta ao pensamento de Hannah Arendt, que vê na participação de todos no processo deliberativo acerca do interesse comum o verdadeiro significado do que seja “liberdade”.

<sup>10</sup> Há na ação arendtiana, um sentido de “participação” e, ao mesmo tempo, de espaço reservado a esta participação de todos no processo deliberativo acerca do interesse comum, razão porque consideramos “ação” como o “poder constituinte” que deve estar presente em todo ato do “poder constituinte”.

para estabelecer a constituição, manter sua pretensão normativa e revogá-la. A manutenção ou erosão da normatividade constitucional está ligada à permanência do poder constituinte, fonte da sua força normativa (Faoro, 1986, p. 90, 95; Böckenförde, 1992a, p. 100; 1992b, p. 295; Beaud, 1994, p. 414-423; Bonavides, 1998 p. 162-164; Müller, 1995, p. 36-38; Palombella, 1997, p. 35-36 e Fioravanti, 1998, p. 56-57) (BERCOVICI, 2013, p. 308).

Há, nesse aspecto da democracia em seu sentido mais estrito – na manutenção ou erosão da normatividade constitucional ligada à permanência do poder constituinte –, a primeira crítica, no âmbito da filosofia política, que se faz, em termos de legitimidade, à jurisdição constitucional tal qual como hoje realizada pelo Supremo Tribunal Federal. Seus julgados, ao se realizarem ao largo da participação popular, voltam-se para uma prática preocupante, sob o ponto de vista político. A despeito de se tratarem de atos constitutivos de novas realidades, assim o são em detrimento do ponto de vista de cada um dos membros da comunidade política.

A ação de Hannah Arendt, para ser “ação”, deve ser capaz de constituir o que ela chama de início de algo novo. Um início de que não se poderia esperar de coisa alguma; nas palavras dela, com caráter de surpreendente impesciência; que acontece em oposição à esmagadora possibilidade das leis estatísticas e das probabilidades; que acontece em face da certeza; que ocorre como ocorre um milagre; significando, com isso, que se o homem é capaz de agir, pode-se esperar dele o inesperado e o improvável<sup>11</sup>. O “novo” surgido da estrutura judiciária jamais tomará tais contornos. Muito pelo contrário, na medida em que opera silogismos a partir de absolutos para se chegar a conclusões já esperadas, dentro de balizas pré-estabelecidas, em nome da segurança.

Para Arendt, a condição básica da ação e do discurso é a pluralidade, que guarda em si o duplo aspecto da igualdade e da distinção. “Se não fossem iguais, os homens não poderiam compreender uns aos outros que vieram antes deles, nem fazer planos para o futuro, nem prever a necessidade daqueles que virão depois” (ARENDR, 2010, p. 220), ao mesmo tempo em que não precisariam do discurso para se fazerem compreendidos, se não fossem distintos. Uma corte constitucional, por mais diversa que seja, jamais poderá atingir a pluralidade existente no seio da comunidade política a que se refere. Por isso, enquanto o novo for assim produzido diversos sujeitos constitucionais serão inexoravelmente esquecidos.

Daí Arendt falar em distinção. Para buscar o desvelamento do ser que há em cada debatedor. Distinção que não se confunde, pois, com a alteridade. A alteridade no homem é compartilhada com tudo que existe, e a distinção partilhada com tudo vivido transforma-se numa unicidade tal que a pluralidade será a paradoxal pluralidade de seres únicos. Ou seja, por

---

<sup>11</sup> O novo seria assim possível, para Arendt, em razão de o homem ser único. A cada novo ser que nasce com ele vem ao mundo algo singular e novo. E como antes desse ser novo não havia ninguém, a respeito dele, esse homem único, pode-se dizer “o início”. Assim é que, em sendo a ação correspondente ao fato do nascimento e o discurso a efetivação da pluralidade, esta atividade da *vita activa* seria o distinguir-se como único entre iguais.

meio do discurso e da ação, o homem revela essa distinção única que distingue a si próprio, aparecendo um para o outro, não como objetos, mas *qua* homens, que dependem dessa iniciativa em face da mera circunstância de ser humano, o que ocorre apenas nessa atividade da *vita activa*, a política (ARENDR, 2010, p. 247), onde todos, e não apenas uns, manifestam-se.

Poder não se armazena nem se mantém em reserva para emergências, como acontece com a violência. Só existe em sua efetivação. Não efetivado, perde-se. E só se efetiva por palavras e atos que não se divorciam. Por palavras não vazias, que não velam intenções, mas que desvelam realidades; e por atos não violentos, que não violam nem destroem, pelo contrário, estabelecem relações e criam (constituem) novas realidades. Assim porque, para Arendt, o poder só existe entre homens, quando agem juntos, e se desfaz no momento em que dispersam. Com essa característica peculiar comum às “potencialidades que podem apenas ser efetivadas mas nunca inteiramente materializadas” (ARENDR, 2010, p. 251), o poder revela sua independência dos fatores materiais.

O único fator material indispensável para a geração do poder é a convivência entre os homens. Estes só retêm poder quando vivem tão próximos uns aos outros que as potencialidades da ação estão sempre presentes (ARENDR, 2010, p. 251).

“Ação” que deve ser, pois, de fato, livre, sem qualquer “corrimão” para o pensamento, nas palavras de Arendt. Sem nenhum “absoluto” a ser seguido ou realizado. Ao decidir, inovando o regime jurídico pátrio, sem a participação dos verdadeiros detentores do poder constituinte, o STF nega, pois, a “ação” arendtiana, na medida em que assim o faz absolutizando valores a fim de retirar dessas absolutizações sua própria fonte normativa. Criando seu próprio “corrimão” (de pensamento); e para ser seguido por todos os membros da comunidade política. Por normas saídas do juízo de uns em detrimento do de todos.

É por isso, aliás, que, ao falar da Revolução Francesa, Arendt se afasta totalmente da concepção dada a ela no excerto transcrito da obra de Bercovici (no qual este autor parece assumi-la como uma verdadeira revolução). Ao analisar o que ocorreu na França, Arendt lembra que a lição revolucionária francesa foi dada principalmente para o espectador, e não para o ator – em detrimento, pois, da efetiva participação de todos –, sendo que todos os que a seguiram ao longo dos séculos XIX e XX consideravam-se “agentes da história e da necessidade histórica”; tal qual parecem fazer, diga-se de passagem, os doutrinadores da linha de John Hart Ely<sup>12</sup>.

Em termos políticos, a falácia dessa nova filosofia tipicamente moderna é relativamente simples. Ela consiste em descrever e entender todo o campo da ação humana não em termos do ator e do agente, mas do ponto de vista do espectador que assiste a um espetáculo. Mas é relativamente difícil detectar essa falácia devido ao elemento de verdade nela presente, e que se baseia no fato de que todas as histórias iniciadas e encenadas pelos homens revelam seu verdadeiro significado somente quando chegam ao final, de maneira que

---

<sup>12</sup> No sentido da defesa que promovem da “necessidade” de a jurisdição constitucional, ao interpretar a Constituição, fazê-lo de modo a “reforçar os processos democráticos e populares”, acelerando o processo histórico de conquistas sociais pelas minorias.

realmente pode parecer que apenas o espectador, e não o agente, teria possibilidade de entender o que efetivamente acontecera numa cadeia qualquer de atos e eventos (ARENDDT, 2011c, p. 84).

Nesse contexto, a principal categoria desse pensamento político revolucionário não foi a liberdade. A verdade não correspondia aos cidadãos – que só podiam representar uma multiplicidade de opiniões – nem aos membros da nação – já que seu senso de verdade era limitado à sua própria história e experiência específica. A verdade teria que se referir ao homem *qua* homem, uma realidade terrena tangível, mas que, evidentemente, não existia de fato. Assim, para tornar-se um meio de revelação da verdade, a história teria de ser um “espírito universal”. Deste modo, só podendo haver dignidade filosófica em pressupostos universais, apesar da noção de história universal ter tido origem política, precedida que foi sua formação pelas duas revoluções pretensamente inaugurais de uma nova era para toda a humanidade – referindo-se a todos os homens *qua* homens, independentemente de suas condições de vida e de suas respectivas nacionalidades –, o Estado nacional, reproduzindo o modelo platônico, “foi o único resultado duradouro da revolução na Europa” (ARENDDT, 2011c, p. 86).

Era a noção de *soberania*<sup>13</sup>, aliás, que novamente se impunha às mudanças. Inegavelmente, a libertação que se operava em face da tirania trazia liberdade apenas para alguns poucos integrantes de uma minoria, fenômeno que sequer foi sentido por grande parte da população que se manteve na miséria e que, por isso, precisava de ser libertada outra vez.

Era a questão do absoluto de que fala Arendt a determinar os rumos da Revolução Francesa. Ao exigir a renúncia do poder em prol do governo e o “consentimento” a seu exercício de mando, estavam os franceses a repetir o passado, instituindo, pela noção de “contrato social”, uma espécie de monopólio absoluto do poder “para intimidar todos”, nas palavras de Hobbes, prestando-se a ser interpretado à imagem do poder onipotente de Deus. Era o princípio nacional que se impunha<sup>14</sup>, “segundo o qual deve existir um só representante da nação como um todo e onde se entende de governo como encarnação de todos que a integram” (ARENDDT, 2011c, p. 223).

Assim é que dois aspectos do pensamento arendtiano podem então trazer luz à reflexão

---

<sup>13</sup> “A soberania nacional, ou seja, a majestade da esfera pública, tal como veio a ser entendida nos vários séculos de monarquia absoluta, parecia contradizer a instauração de uma república” (ARENDDT, 2011c, p. 51). É como se o estado nacional tivesse derrotado antecipadamente a revolução na Europa antes mesmo de seu início. A verdade é que a queda da monarquia na França não alterou a relação precedente que havia entre governantes e governados; os governos revolucionários não eram diferentes de seus predecessores. Os revolucionários não eram membros do povo nem governavam para o povo; o que ocorria era apenas uma “usurpação do poder soberano” por obra de representantes automeados, que haviam se colocado de forma independente em relação à nação.

<sup>14</sup> É que, historicamente, há uma diferença evidente entre as Revoluções Francesa e Americana: a última tinha como herança uma “monarquia limitada” e a primeira, o absolutismo que, “até onde alcança a vista, remontava aos primeiros séculos de nossa era e aos últimos séculos do Império Romano” (ARENDDT, 2011c, p. 205). É natural, portanto, que a Revolução Francesa – predeterminada pelo tipo de governo que derrubou – se voltasse para “o novo absoluto”, para “a revolução absoluta”, porque, para os franceses, quanto mais absoluto fosse o governante, tanto mais absoluta teria de ser a revolução para derrubá-lo. O que o próprio Sieyès teria feito foi exatamente isso, substituir a soberania do rei deposto pela soberania da nação, para colocar a nação acima da lei, do mesmo modo que fazia o rei deposto. Se a pessoa do rei tinha sido a fonte de todo o poder na terra e sua vontade a origem da lei na terra, a vontade da nação é que seria a Lei, a partir de então.



que ora se realiza. O primeiro diz respeito à radicalidade com que Hannah Arendt pensa a democracia. Dessa radicalidade extraímos a noção de participação popular efetiva nas discussões acerca do interesse comum. Sem a participação popular, a democracia se descaracterizaria como tal. Nesse contexto seria inviável qualquer teoria voltada à legitimação do ativismo judicial, já que ausente dela. O segundo aspecto de seu pensamento diz respeito ao *telos* do Estado que, aos moldes dos modelos platônicos de governança, constitui uma condição pré-totalitária na modernidade, na medida em que estabelece, por ideias absolutizadas, a relação de comando entre governantes e governados.

O totalitarismo, para Arendt, se realiza por meio de uma “ideologia”. Colocada em prática, impede a “ação”. Em regimes assim, os homens não conseguem utilizar sua capacidade de pensar e de agir, eliminando o poder da fala, reduzindo seres humanos a meros exemplares de sua espécie natural. Arendt, por isso, assevera a afirmação da liberdade dos cidadãos, da práxis comunicativa e da ação política, como a forma de se lutar contra a “cristalização” deste fenômeno – que a jurisdição constitucional, nos moldes em que se realiza hoje, fortalece –, a fim de reconstituirmos o sentido de nossa existência como seres humanos políticos por excelência.

Cristalização que tem no Direito um parceiro aguerrido, que no dizer de Walter Benjamin, exerce o papel de instituir e de manter a violência institucionalizada pelo Estado; na medida em que, por regras e princípios, por meio das instituições estatais, elimina qualquer possibilidade capaz de colocar o regime em discussão, já que qualquer ato que questione o sistema posto, à luz do Direito, ou será desobediência civil ou crime.

Já sob o ponto de vista de Agamben, há na soberania, uma *ontologia do comando* que deve ser desvelada. Em “Opus Dei”, sua obra mais recente, ao realizar uma análise arqueológica da liturgia e do ofício divino e humano, para talvez criarmos condições de pensar uma política liberada da dependência de categorias como o dever e a vontade, Agamben fala de uma espécie de ontologia da obediência que foi forjada na modernidade, tendo a operatividade como pano de fundo:

[...] o processo que conduz a separação entre ser ser (*Sein*) e dever-ser (*Sollen*) encontra em Kant seu cumprimento... O que em Kant atinge a realização na forma do dever-ser é a ontologia da operatividade, cujas linhas fundamentais buscamos reconstruir. Nesta, como vimos, ser e agir indeterminam-se e contraem-se um no outro e o ser torna-se algo que não é simplesmente, mas *dever ser* atuado. Não é possível, no entanto, entender a natureza e as características próprias da ontologia da operatividade, se não se compreende que esta é, desde o início e na mesma medida, uma ontologia do comando. A contração de ser e dever-ser tem a forma de um comando, é essencialmente e literalmente um “imperativo”. O dever-ser não é, nesse sentido, um conceito jurídico ou religioso que se alcança fora do ser: ele implica e define uma ontologia, que se afirma progressivamente e se põe historicamente como a ontologia da modernidade (AGAMBEN, 2013, p. 122-123).

Do ponto de vista semântico, esse imperativo fica definido, para Agamben, pela sua não

correspondência com o mundo. Sem descrever nem enunciar um estado de coisa, o imperativo se limita a comandar, isto é, exigir a ação do outro. E nem mesmo a ação de quem obedece ao comando pode dar conteúdo semântico ao imperativo, como anota Kelsen:

[...] quando um homem, com um ato qualquer, manifesta sua vontade de que outro homem se comporte de certo modo [...], o sentido de seu ato não pode ser descrito dizendo que o outro se comportará daquele modo, mas somente dizendo que o outro deve [soll] comportar-se daquele modo (AGAMBEN, 2013, p. 123).

Por outro lado, o imperativo pressupõe como fundamento um querer. Sua ontologia refere-se, portanto, não ao mundo como ele é, mas como deve ser. Isto é o que faz com que o Direito e a religião adotem o imperativo como modo verbal, na lei das XII Tábuas, nas fórmulas dos negócios jurídicos e no juramento, tomando, ambos, por assim dizer, um caráter performativo (por meio de seu simples proferimento realiza seu próprio significado). Agamben, aqui, quer se reportar ao afastamento que há entre o imperativo do Direito e a realidade a que ele mesmo, o imperativo, se refere:

Kant representa o momento que a ontologia do comando e do dever-ser atinge sua elaboração extrema e, penetrando na ontologia da substância e do ser, procura transformá-la do interior. Se isso é evidente no que diz respeito à ética, menos óbvio é que também a *Crítica da razão pura* possa ser lida nessa perspectiva. A possibilidade da metafísica coincide aqui com o uso da razão “pura”, isto é, sem referência ao ente e à experiência. A substituição do “nome glorioso da ontologia” por aquele de “filosofia transcendental” significa, justamente, que uma ontologia do dever-ser já tomou o lugar da ontologia do ser. O objeto transcendental e o número não designam, portanto, um ente, mas um x, “do qual não sabemos nada, nem em geral [...] podemos saber nada”. Eles são não seres, mas exigências, não substâncias, mas imperativos, a que nada pode corresponder no plano da experiência. Do mesmo modo, as ideias da razão são ideias “reguladoras”, “comandos”, e não palavras denotativas. O dever-ser corresponde, assim, na ética kantiana, à função que o número e a coisa em si desempenham na metafísica: assim como estes impõem ao pensamento a abertura de um espaço, que, no entanto deve permanecer vazio, o imperativo categórico comanda a razão prática de modo determinante e, todavia, não diz nada... (AGAMBEN, 2013, p. 125).

Trata-se do esquecimento do ser. Do ser de que fala Arendt. Isto não é banal. Não é algo que deva ser excluído da reflexão que ora se faz. Os imperativos exarados da jurisdição constitucional são vinculantes; têm efeito *erga omnes*; substituem a “ação” política; e são atos de vontade de uns em detrimento de tantas outras possíveis de serem satisfeitas tendo por base o mesmo caso. Realiza-se a jurisdição, longe do mundo, mas ao engendrar a ontologia do comando descrita por Agamben, submete-nos todos a riscos que a história já contou<sup>15</sup>. Isso tudo coloca à jurisdição constitucional ativa, enquanto mudança paradigmática em curso – a despeito

<sup>15</sup> Para Hannah Arendt, subsistiu nos julgamentos de Nuremberg a Jerusalém, assim como na Alemanha do pós-guerra, a crença fundamental de que a “obediência é uma virtude política de primeira ordem, sem a qual nenhum corpo político poderia sobreviver” e que, portanto, o dever de obedecer deve persistir em quaisquer circunstâncias. Em termos políticos, não obstante, obedecer é sempre consentir. Onde uma criança obedece, lembra Hannah Arendt, um adulto consente, pois quando ele respeita as leis ou cumpre as ordens superiores, está ao mesmo tempo legitimando-as. Assim, mesmo em uma organização burocrática, as engrenagens da maquinaria não são neutras em relação a todo o empreendimento. Desse modo, “a pergunta endereçada àqueles que participaram e obedeceram a ordens nunca deveria ser: ‘Por que vocês obedeceram?’, mas ‘Por que vocês apoiaram?’” (CORREIA, 2010, p. 15).

da concretização de direitos que realiza –, a questão a respeito dos destinos que podem ser dados a ela e as consequências políticas que dela podem advir.

### Considerações Finais

Arendt, a despeito de exortar, por um lado, instituições fortes enquanto expressão de um modelo de corpo político verdadeiramente livre, assim o faz, exortando, por outro, a garantia da participação permanente de todos, nessas instituições – o “espaço público” a que alude –, nas decisões acerca do futuro de cada membro da coletividade. Se, por um lado, a Jurisdição Constitucional exprime a existência de uma instituição de Estado forte; por outro, não se pode dizer o mesmo quanto ao aspecto da participação permanente. É dizer que a jurisdição constitucional não denota “liberdade”<sup>16</sup>, especialmente, em razão da apropriação do poder constituinte, afeto ao povo, pelo Poder Judiciário.

Para Agamben, por outra via, desde sempre a política é biopolítica. Sempre houve de um lado o soberano, e de outro o *homo sacer*, na estrutura de *bando* que descreve. E sempre haverá. O totalitarismo, então, não deve ser evitado, na medida em que já está aí; deve ser então desativado. Se o que lhe dá operatividade é a ontologia do comando, não devemos dar-lhe atividade. A inoperatividade do sistema – no sentido de que não devemos realizar a ideologia que o justifica – é que seria, para ele, a saída viável para as comunidades políticas contemporâneas. Algo que só se revelaria na realização da “potência da potência” do sistema. A partir da consciência coletiva de todo o processo.

Ambos pensadores parecem estar fora do alcance da realidade atual. Como realizar uma democracia radical, sem a soberania estatal do modo que a conhecemos? Como esperar o “agir”, no contexto que Arendt descreve, de comunidades inteiras de trabalhadores consumidores avessos à política? Como, por outro lado, desativar o *telos* do sistema político em voga como quer Agamben?

Talvez a reflexão que ambos pensadores engendram esteja invocando, não uma solução concreta neste termos, mas a reflexão crítica a fim de colocar em pauta permanente caminhos alternativos à política em voga. Ao modelo do corpo político em que viveremos amanhã. Querem, afinal, restituir dignidade à política recusando-a como algo baseado em uma teoria universal a ser cegamente seguida, porque uma política assim pode acabar por engendrar o arbitrário. Ainda mais, quando o presente aponta para um futuro com menos participação popular nas decisões que mais importam para as comunidades políticas.

Os pensamentos de Arendt e Agamben, concatenados, podem, pois, dar luzes novas ao

---

<sup>16</sup> A despeito de ter dedicado um ensaio especificamente sobre o tema, o conceito de liberdade de Arendt deve ser extraído de vários escritos de sua autoria. No presente, atrevo-me apenas à captura de uma faceta de garantia da liberdade arendtiana afeta ao exercício das atividades públicas com participação plena da coletividade, na medida em que, para ela, “sem um âmbito público politicamente assegurado, falta a liberdade, o espaço concreto onde aparecer” (ARENDR, 2011a, p. 195).

que há de mais essencial ao Direito – e é este o propósito do presente artigo –, que é o poder constituinte. Poder constituinte legitimamente exercido pelos próprios destinatários das normas por ele constituídas, permanentemente. Das palavras de Arendt é possível ver, p. ex., que desde os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, a jurisdição constitucional brasileira substitui a ação política exercida diretamente por cada membro da comunidade política. A partir de suas reflexões, a própria existência de um “poder constituinte” popular brasileiro – invocado por uma emenda constitucional, vale lembrar – parece suscitar dúvidas.

Tal como registrado por Andrei Koerner e Lígia Barros de Freitas no excelente artigo “O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo”, durante os trabalhos da ANC, nossos “constituintes” recorriam ao STF para que dúvidas fossem sanadas quanto aos limites da sua própria atuação. Em outras palavras, o STF foi um ator ativo do processo político constituinte originário na defesa de procedimentos e institutos que já utilizava e de outros que o resguardariam, sob o ponto de vista de sua institucionalidade. Com maior vigor ainda, inscreveu, na Constituição de 1988 – enquanto ator político “constituinte” – suas próprias competências e prerrogativas, revelando o maquinário em que já se constituía – enquanto poder constituído – àquela altura, operativa do *telos* do sistema, tal qual diagnostica Agamben.

Quando nos reportamos, pois, ao “Constituinte Originário”, absolutizando-o para dar fundamento a decisões jurídicas e políticas com base na “Carta Magna de 1988” – pretensamente legitimada pela soberania popular –, estamos, na realidade, fazendo o que Agamben denuncia estarmos realizando na modernidade: a ontologia do comando por imperativos divorciados do mundo, na realização da ideologia que engendra. Eis o perigo, pois, de uma jurisdição constitucional ativa, que exacerba ainda mais esse processo (de afastamento do povo das deliberações acerca do interesse comum).

Falar de jurisdição constitucional ativa, que reescreve a constituição sem qualquer consulta popular, revela, com maior vigor ainda, a crise constituinte que Bonavides já identifica na origem mesma de nosso Estado Democrático de Direito, que se identifica com a ausência de efetiva participação popular na elaboração de nossa Carta Política Fundamental. Legitimar a jurisdição constitucional ativa, nestes termos, será, portanto, aprofundar ainda mais essa ausência, apoiando-a em detrimento do fortalecimento de nossa democracia em seu sentido mais estrito.

Por tudo o que foi dito, podemos finalmente concluir pela existência de várias crises. Não somente dos poderes Executivo e Legislativo, mas a crise constituinte de que fala Bonavides. Em especial quando, com certa naturalidade, instaura-se, pelo Poder Judiciário, um espaço próprio para a prática de decisões eminentemente políticas. Um processo que revela, deste modo, uma crise de legitimidade. Tanto porque substitui “ação” por “fazer”, quanto porque se realiza em um modelo que se constrói de cima para baixo. Outrossim, na medida em que é operado a partir de “absolutos” postos acima de todo o sistema a fim de presidir a vida de

toda a comunidade política sem qualquer participação popular.

E tudo acontece de modo tão natural que parece apontar para uma crise também paradigmática, ou seja, do próprio modelo em voga que, apegando-se ao pragmatismo, busca, agora, teorias que sejam capazes de legitimar a elaboração de constituições novas, a cada instante, por “técnicos”. O STF, quando escreve ou reescreve a Constituição sem qualquer participação da soberania popular, põe em evidência esta realidade, assumindo o risco, ao apropriar-se da função política que fez desmoronar a credibilidade do Poder Legislativo, de ser o próximo a perder o seu prestígio, como, aliás, anteviu Schmitt.

A interpretação do sentido e o alcance por ela dado a cada dispositivo constitucional sem contestações mais veementes da comunidade política, nesse contexto, revela, ainda, quão limitado é o sentido que damos à palavra “democracia” nos dias de hoje, e que esta mudança de sentido se encontra, aliás, no âmago da mudança paradigmática perante a qual nos deparamos na atualidade. Assim, a pergunta que se impõe mediante tudo isso deve ir além da perquirição sobre a legitimidade da “jurisdição constitucional constituinte” para perscrutar sobre os riscos que encerram tais mudanças. Ou, senão, sobre qual o modelo de corpo político pode, com tudo isso, estar se avizinando.

## Referências

AGAMBEN, G. **Estado de exceção: homo sacer, II, 1. 2. ed.** Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2008.

\_\_\_\_\_. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I. 2. ed.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

\_\_\_\_\_. **O que resta de Auschwitz: o arquivo e a testemunha (Homo Sacer III).** São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Opus Dei: arqueologia do ofício: homo sacer, II, 5/Giorgio Agamben.** Tradução Daniel Arruda Nascimento. São Paulo: Boitempo, 2013.

ANDRADE, V. R. P. de. **A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal. 2. ed.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ARENDT, H. **A vida do espírito: o pensar, o querer, o julgar.** Tradução de A. Abranches, C. A. de Almeida e H. Martins. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1991.

\_\_\_\_\_. **Responsabilidade e julgamento.** São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

\_\_\_\_\_. **A condição humana. 11. ed.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

\_\_\_\_\_. **A promessa da política. 3. ed.** Rio de Janeiro: Difel, 2010.

\_\_\_\_\_. **Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

\_\_\_\_\_. **Entre o passado e o futuro. 7. ed.** São Paulo: Perspectiva, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Origens do totalitarismo.** Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras: 2011b.

\_\_\_\_\_. **Sobre a revolução.** Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011c.

- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 2. ed. Bauru: Edipro, 2007.
- BALEEIRO, Aliomar. **Supremo Tribunal Federa esse outro desconhecido**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Revista de Direito do Estado – RDE*; Ano 4, n. 13, pp. 71-91, 2009.
- BERCOVICI, Gilberto. O Poder constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. **Lua Nova**, n. 88, p. 308, 2013.
- BERNSTEIN, R. J. Rethinking the social and the political. In: WILLIAMS, G. (Org.). **Hannah Arendt: critical assessments of leading political philosophers**. V. 3. London: Routledge, 2006.
- BOBBIO, N. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- \_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Tradução de Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.
- BRUNKHORTS, H. Equality and elitism in Arendt. In: VILLA, D. **Politics, philosophy and terror: essays on the thought of Hannah Arendt**. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- CALHOUN, C.; MCGOWAN, J. (Org.). **Hannah Arendt and the Meaning of Politics**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.
- CANOVAN, M. **The political thought of Hannah Arendt**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1974.
- \_\_\_\_\_. Politics as culture: Hannah Arendt and the public realm. In: HINCHMAN, L. P.; HINCHMAN, S. K. (Org.). **Hannah Arendt: critical essays**. Albany: State University of New York Press, 1994.
- CORREIA, A. **Hannah Arendt**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2007.
- \_\_\_\_\_. Mal e obediência: uma nota. In: BREA, G.; NASCIMENTO, P.; MILOVIC, M. (Org.). **Filosofia ou política?: diálogos com Hannah Arendt**. São Paulo: Annablume, 2010.
- DERRIDA, J. **Força de lei: o “fundamento místico da autoridade”**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- DOURADO JÚNIOR, Adahilton. **O animal laborans e as origens do totalitarismo**. 2013. 105 f. Dissertação. (Mestrado em Filosofia) – Departamento de Filosofia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- DUARTE, A. Hannah Arendt: repensar o direito à luz da política democrática radical. In: FONSECA, R. M. (Org.). **Direito e Discurso; discursos do direito**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Vidas em risco: crítica do presente em Heidegger, Arendt e Foucault**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- ELY, John Hart. **Democracy and distrust: a theory of judicial review**. Cambridge: Harvard University Press, 1980.
- FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramalhete. 38. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2010.

- \_\_\_\_\_. **História da sexualidade 1: a vontade de saber.** Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J.A. Guilhon Albuquerque. 20. ed. São Paulo: Graal, 2010.
- FRY, K. A. **Compreender Hannah Arendt.** Tradução de Paulo Ferreira Valério. Petrópolis: Vozes, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. Constitutional democracy: a paradoxical union of contradictory principles? **Political Theory**, v. 29, n. 6, p. 770-773, dez. 2001.
- HARDT, M.; NEGRI, A. **Multidão: guerra e democracia na era do Império.** Rio de Janeiro: Record, 2005.
- KANT, I. **Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos.** São Paulo: Martin Claret, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Crítica da razão pura.** Tradução de Lucimar A. Coghi Alselmi, Fulvio Lubisco. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- KATEB, G. **Hannah Arendt: politics, conscience, evil.** Totowa: Rowman/Alanheld, 1984.
- KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional.** Tradução de Alexandre Krug. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo, **Lua Nova: Revista de cultura e política** n. 88, pp. 141-184, 2013
- LAFER, C. **Pensamento, persuasão e poder.** 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- McGOWAN, J. **Hannah Arendt: an introduction.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.
- MENDES, Gilmar F; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2014.
- MILOVIC, M. Política e pluralismo: considerações sobre Hannah Arendt e Chantal Mouffe. In: BREA, G.; NASCIMENTO, P.; MILOVIC, M. (Org.). **Filosofia ou política?** Diálogos com Hannah Arendt. São Paulo: Annablume, 2010.
- NASCIMENTO, P. C. Instituições e política em Hannah Arendt. In: BREA, G.; NASCIMENTO, P.; MILOVIC, M. (Org.). **Filosofia ou política?:** diálogos com Hannah Arendt. São Paulo: Annablume, 2010.
- NEGRI, A. **O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade.** Tradução de Adriano Pillatti. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- NEPOMOCENO, A. **Além da lei: a face obscura da sentença penal.** Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- NIETZSCHE, F. W. **Genealogia da moral: uma polêmica.** São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- PITKIN, H. F. **The Attack of the Blob: Hannah Arendt's Concept of the Social.** Chicago: University of Chicago Press, 1998.
- PLATÃO. **As leis: incluindo Epinomis.** Bauru: Edipro, 1999.
- \_\_\_\_\_. **A República.** 10. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.
- RAWLS, J. **Uma teoria da justiça.** 3. ed. São Paulo: M. Fontes, 2008.
- ROUSSEAU, J. **O contrato social: princípios do direito político.** 3. ed. São Paulo: M. Fontes, 1999.
- SARLET, I. W. (Org.). **Dimensões da dignidade: ensaios da filosofia do direito e direito constitucional.** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- SCHMITT, Carl. **Constitutional theory.** Trad. Jeffrey Seitzer. Durham: Duke University Press,

2008.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 3. ed. ref. da obra *Jurisdição constitucional e hermenêutica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

TEIXEIRA, Ariosto. **Decisão liminar**: a judicialização da política no Brasil. Brasília: Plano, 2001.

VIANNA, Luis Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal**: jurisprudência política. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

Artigo recebido em: 25/06/2015

Artigo aceito para publicação em: 10/12/2015





**REDE DE CONHECIMENTOS: UMA EXPERIÊNCIA-PILOTO NA  
GESTÃO DE PESSOAS DO SENADO FEDERAL**

**KNOWLEDGE NETWORK: A PILOT PROJECT IN PEOPLE MANAGEMENT AT  
THE FEDERAL SENATE**

Rodrigo Martins Brum \*  
Paulo Ricardo Meira \*\*

**Resumo:** O presente artigo trata da concepção e desenvolvimento de uma experiência piloto no Senado Federal, a “Rede de Conhecimentos”, cuja realização se deu na Secretaria-Geral da Mesa – SGM –, um dos braços legislativos da instituição. Partindo-se do paradigma de aprendizagem organizacional, buscou-se socializar, entre colegas, aquele tipo de conhecimento que é tácito, pessoal ao indivíduo. A experiência foi, de forma geral, exitosa, abrindo a possibilidade de eventualmente ser estendida para a Casa legislativa como um todo na forma de um programa institucional.

**Palavras-chave:** Aprendizagem organizacional; Motivação; Rede de Conhecimentos; Secretaria-Geral da Mesa; Senado Federal.

**Abstract:** This paper deals with the design and development of a pilot experience in the Senate, the "Knowledge Network", which implementation took place in the Senate's Secretariat-General of the Board, one of the legislative branches of the institution. Starting from the organizational learning paradigm, an attempt was made to socialize with colleagues, that kind of knowledge that is tacit, personal to the individual. The experiment has been, in general, successful, opening the possibility to eventually be extended to the legislative house as a whole in the form of an institutional program.

**Keywords:** Knowledge Network; Motivation; Organizational Learning; Secretariat-General of the Board; Federal Senate.

---

\* Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Juiz de Fora, graduado em Direito, com MBA em Gestão Empresarial e mestrado em Ciência Política. Atualmente é servidor público do Senado Federal, na função de Assessor Técnico da Secretaria-Geral da Mesa ([rodrigob@senado.leg.br](mailto:rodrigob@senado.leg.br)).

\*\* Analista de Comunicação do Senado Federal, Doutor em Marketing pelo PPGA/UFRGS e professor do Instituto Legislativo Brasileiro e da EDAN/UCSA ([paulomeira@gmail.com](mailto:paulomeira@gmail.com)).

## 1. Introdução

*A mente que se abre a uma nova ideia jamais voltará a seu tamanho original*  
(Oliver Wendell Holmes)<sup>1</sup>

Gestão do Conhecimento é um tema tão presente nas instituições públicas quanto na iniciativa privada, e ações estratégicas da área de Gestão de Pessoas podem ajudar, pelo menos parcialmente, a preencher eventuais lacunas nessa área (BERGUE, 2014; BRUM, 2015). Por práticas de gestão do conhecimento, podemos usar a conceituação de Bandeira (2012, p. 81), que as define como “práticas de gestão organizacional voltadas para produção, retenção, disseminação, compartilhamento e aplicação do conhecimento dentro das organizações, bem como na relação dessas com o mundo exterior.”

O presente artigo busca relatar uma experiência atinente à Gestão do Conhecimento, em inédita iniciativa no Poder Legislativo federal, com o objetivo de identificar os pontos fortes e fracos da proposta e ação, por meio de pesquisa e análise documental, tal como descrita em Gil (2010, p. 30). Tal iniciativa foi batizada de “Rede de Conhecimentos”, e este relato mostrará que a denominação foi, de fato, adequada, e veremos que está alinhada com a definição de Bandeira (2012) para as práticas de gestão de conhecimento no setor público.

A Rede de Conhecimentos surge oficialmente no Senado Federal em outubro de 2012, com a publicação, no Boletim Administrativo do Senado Federal, do Ato da Secretaria-Geral da Mesa nº 1, que dispunha o seguinte:

**PROGRAMA REDE DE CONHECIMENTOS  
ATO DA SECRETARIA-GERAL DA MESA NO 1, de 2012**

Institui o Programa Rede de Conhecimentos na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

A SECRETÁRIA-GERAL DA MESA DO SENADO FEDERAL, no uso de suas atribuições regulamentares, RESOLVE:

**SEÇÃO I - DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º É instituído o Programa Rede de Conhecimentos da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal (PRC).

Art. 2º O Programa Rede de Conhecimentos da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal consiste no intercâmbio de informações entre os setores da Secretaria-Geral da Mesa (SGM), realizado pela movimentação de servidores em programas de aprendizado de cinco dias úteis.

**SEÇÃO II - PRINCÍPIOS E DEFINIÇÕES**

Art. 3º O PRC possui como princípios:

I - O aprendizado sistêmico;

II - A facultatividade na participação;

---

<sup>1</sup> Stretching: Webster's Quotations, Facts and Phrases. Icon Group International, Incorporated, 2008

III - A motivação, os conhecimentos implícito e explícito;

IV - O aprimoramento dos Manuais de Procedimentos da SGM.

Art. 4º O PRC possui as seguintes definições:

I - Servidor participante: servidor efetivo que participar do PRC.

II - Órgão originário: aquele de lotação do servidor participante do PRC.

III - Órgão receptor: aquele que receberá o servidor para instruí-lo e orientá-lo.

IV - Gestores do PRC: grupo de servidores que organiza e acompanha o PRC. [...]

Na seção de Regras do programa, o Ato explicita que a participação no Programa Rede de Conhecimentos é facultativa, aberta à participação de analistas e técnicos lotados na Secretaria- Geral da Mesa. O instrumento detalha ainda que a vaga para o Programa ocorrerá em um determinado setor da Secretaria quando nesse houver algum servidor de férias ou em licença, desde que sejam de, no mínimo, cinco dias úteis, e houver anuência dos órgãos originário e receptor.

Para participar do programa, a norma assevera que o servidor participante deve cumprir devidamente a sua carga horária, submetendo-se de imediato às regras de horário do órgão receptor, acordadas no primeiro dia com o responsável, e que não será alterada qualquer condição funcional do servidor participante no sistema de gestão de pessoas, para qualquer fim. De acordo com as regras, o servidor participante terá atuação no órgão receptor como aprendiz das atividades ali desenvolvidas, independentemente da função que exerça no órgão originário. Havendo mais de um candidato a uma vaga, o critério de escolha será a ordem de inscrição.

O processo de inscrição no PRC compreenderá as seguintes etapas:

I - o responsável pelo órgão receptor divulgará a abertura de vaga em lista de correio eletrônico próprio, informando o setor em que há vaga, o período e informações relevantes que julgar necessárias.

II - a divulgação será feita pelo correio eletrônico próprio até dez dias úteis antes do início do período das férias ou licença do servidor.

III - os gestores do PRC registrarão a divulgação em seus controles próprios.

IV - os interessados, dentro do prazo de cinco dias úteis, deverão entregar pessoalmente para o chefe do órgão receptor o formulário de inscrição preenchido e assinado.

V - o formulário de inscrição conterá: nome, lotação, endereço eletrônico, telefone, horário ou turno de trabalho e, opcionalmente, o produto do setor no qual tem interesse em conhecer ou desenvolver atividades.

VI - após o período de inscrição, o chefe do órgão receptor enviará mensagem de correio eletrônico próprio convocando o primeiro inscrito, solicitando que providencie a autorização do chefe do órgão originário.

VII - a autorização, feita a partir de um formulário próprio, deverá ser assinada pelo responsável do órgão originário e entregue ao chefe do órgão receptor pelo candidato.

VIII - o interessado terá dois dias úteis para entregar a autorização, a partir da convocação pelo órgão receptor.

IX - caso o interessado não entregue a autorização dentro do prazo, o chefe do órgão receptor informará pelo correio eletrônico próprio ao interessado a extinção do prazo e convocará o próximo inscrito.

Ainda em consonância com o Ato, o servidor preencherá formulário de conclusão de participação no PRC no seu último dia de atividades no órgão receptor e o enviará por correio eletrônico ao chefe do órgão receptor e aos gestores do Programa; o servidor também poderá realizar reunião com o chefe do órgão receptor para prestar informações extras. Ao final do período de participação no PRC, o servidor entregará ao chefe do órgão originário a Folha de Frequência assinada pelo responsável do órgão receptor.

A concepção do Programa Rede de Conhecimentos se deu a partir da percepção de um servidor da Secretaria-Geral da Mesa acerca de algumas manifestações de colegas com relação a desconhecerem o trabalho e atividades de outros colegas às vezes até fisicamente próximos, mas de outro setor, de outra “caixinha” organizacional.

Essa dissociação corporativa veio à tona quando, ao participar de um treinamento executivo, esse servidor assistiu à performance de uma banda musical do estilo “chorinho”, na tradicional composição de cavaquinho, violão, gaita e pandeiro. Mas havia algo de especial nessa equipe. Na apresentação, os músicos se revezavam entre os instrumentos, fugindo da lógica tradicional. O servidor percebeu que cada músico elegantemente – e de forma precisa – diminuía sua presença quando do momento da entrada de outro instrumento na melodia. Essa perfeição de encaixes de momentos de atuação principal e de segundo plano só foi possível, se deu conta o espectador, pelo fato de cada um ter estado na posição do outro em diversas vezes que interpretaram o chorinho. A lógica, então, do “estar no sapato do outro”, de empatia e conhecimento mútuo das rotinas organizacionais, levou à concepção da Rede de Conhecimentos. Em uma terminologia própria da Gestão do Conhecimento, como se vê em Nonaka e Takeuchi (1997), foi desenvolvida a dinâmica de funcionamento da Rede, visando a transformação do **conhecimento tácito** [individual] em **conhecimento explícito** [acessível aos demais].

## 2. Socialização do conhecimento

Nonaka e Takeuchi (1997) defendem que a criação de conhecimento, em uma organização, se dá por um modelo dinâmico, ancorado no pressuposto de que o conhecimento humano é criado e expandido através da interação social entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito. O chamado “conhecimento tácito” é o conhecimento pessoal, específico ao contexto, difícil de ser formulado e comunicado, e inclui elementos cognitivos (visão de mundo) e técnicos; por sua vez, o chamado “conhecimento explícito” é transmissível em linguagem formal e sistemática, promovendo assim uma melhor gestão do conhecimento na

instituição.

Esta conversão do conhecimento ocorre de quatro modos, ilustrados na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Modelo dinâmico de conversão do conhecimento.



Fonte: preparado por MORESI (2001, *apud* DOVAL; MEIRA, 2009, p. 79).

- a) Socialização - conversão do conhecimento tácito em tácito;
- b) Externalização - conversão do conhecimento tácito em explícito;
- c) Combinação - conversão do conhecimento explícito em explícito;
- d) Internalização - conversão do conhecimento explícito em tácito (Doval, Meira, 2009).

A *socialização*, explicam os autores, “é um processo de compartilhamento de experiências e, a partir daí, de criação do conhecimento tácito por meio de modelos mentais ou habilidades técnicas compartilhadas” (DOVAL; MEIRA, 2009, p.79). Segundo eles, sem alguma forma de experiência compartilhada é muito difícil uma pessoa conseguir projetar-se no processo de raciocínio de outro, e isso não era diferente na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, e muito provavelmente em qualquer instituição pública. A mera transferência de informações faz pouco sentido se desligada das emoções e dos contextos específicos, motivo pelo qual “calçar o sapato do outro”, ou seja, vivenciar empiricamente a situação dos colegas, favoreceu um aprendizado individual – e organizacional – melhor, ressaltando-se aqui o mérito precioso da Rede de Conhecimentos, de permitir essa aprendizagem de forma vivencial. A iniciativa se aproxima do que Lave e Wenger (1991, *apud* MOURA, 2009) definiram como “comunidades de prática”, ou organizações informais naturalmente formadas entre praticantes de dentro e de fora das fronteiras de organizações formais, comumente unidas temporariamente por um objetivo comum.

### 3. Gestão flexível em instituições públicas

Os estudos organizacionais nas instituições públicas apontam para o desafio de

transformar a estrutura burocrática naturalmente rígida para uma gestão mais flexível e empreendedora, no que se convencionou chamar de “a nova Administração Pública”, que busca a eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos (GUIMARÃES, 2000, p. 127). A complexidade das organizações públicas e seu contexto demandam uma visão sistêmica tanto dos gestores públicos, quanto dos próprios servidores em suas atividades, rompendo o modelo tradicional mais mecanicista, *taylorista*, como se encontra em Bergue (2014). De acordo com o autor, essa complexidade leva à importância da aprendizagem organizacional mais ampla, em caráter sistêmico. No Senado Federal, a visão sistêmica tem uma tônica da Diretoria (COORDENADORES..., 2015). Conforme Bergue (2014, p.154),

o pensamento sistêmico constitui a quinta disciplina [de Peter Senge] e tem o papel não somente de linha agregadora, mas, coerente com isso, o de permitir a compreensão do todo a partir dos relacionamentos entre os elementos constituintes do sistema organizacional.

Esse relacionamento entre os indivíduos constituintes do sistema nos leva diretamente à lógica da Rede de Conhecimentos exposta no presente artigo.

Outrossim, a prática desses intercâmbios setorial-profissionais pode ensejar o aumento do capital psicológico positivo (PsyCap) da instituição, ao promover um dos pilares dessa teoria, o da confiança e autoeficácia. A ideia de uma psicologia positiva remonta aos anos 90, quando Martin Seligman, presidente da *American Psychological Association*, iniciou um movimento de foco não nas tradicionais patologias humanas, mas sim no desenvolvimento humano, na realização plena do potencial de cada um (PALLUDO; KOLLER, 2007). Por sua vez, o conceito de PsyCap foi introduzido em 2007 por Bruce J. Avolio e Fred Luthans. Uma empresa se transforma em uma instituição positiva quando o seu ambiente de trabalho contribui para que os colaboradores “floresçam” (“florescer “ em Psicologia Positiva é o mesmo que atingir o melhor funcionamento humano) e elevem os seus níveis de realização e criatividade. Segundo o PsyCap o capital intelectual positivo é composto por quatro capacidades psicológicas consideradas cruciais como vantagens competitivas para as organizações: autoeficácia [confiança], esperança, otimismo e resiliência. Sobre o primeiro, tem-se<sup>2</sup>:

**Confiança** reflete o nível pessoal de convicção sobre suas habilidades em desempenhar de forma exitosa tarefas particulares. As fontes mais poderosas para o desenvolvimento de confiança são as atividades realizadas com êxito, observar outros tendo sucesso, e incentivo e apoio de outras pessoas. Todas estas fontes para a construção de confiança podem ser fornecidas por colegas de trabalho de um funcionário. Por exemplo, a implementação de **sistemas e comunidades de prática** [grifo nosso] de amigos pode ajudar os funcionários a auxiliarem outros funcionários a executar com êxito suas tarefas, implicando feedback e elogios de seus pares. Organizações que promovem e apoiam esses tipos de atividades de grupo podem ajudar a construir uma cultura na qual as pessoas se sentem confiantes (GRUMAN, 2013, s.p.). [tradução nossa]

Outro benefício da proposta é alinhar-se à proposta de Herzberg (1973, *apud* BERGUE,

---

<sup>2</sup> <http://www.administradores.com.br> / <http://www.yourworkplace.ca/a-new-concept-psychological-capital/>

2014), que entre as medidas sugeridas para se elevar a satisfação dos colaboradores, está a de “rotação de cargos”. A proposta implica a possibilidade de diversificar os postos de atuação, mas, como Bergue (2014) explana, é de mais difícil consecução na administração pública por poder vir a ser caracterizada como “desvio de função”. O formato da Rede de Conhecimentos permite contornar essa limitação, por sua temporalidade e critérios definidos.

#### **4. Método**

O método de coleta de dados para a realização desta exposição é a pesquisa e análise documental, entendida por Gil (2010, p.30) como semelhante à pesquisa bibliográfica, com a diferença de que esta se vale de material elaborado por autores “com o propósito específico de ser lido por públicos também específicos”, enquanto a pesquisa documental utiliza “toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas”, tais como relatórios, *press releases*, entre outros. Preliminarmente, entretanto, para familiarização com os conceitos teóricos trabalhados, a técnica inicial foi a da *busca na literatura*, apontada por Churchill e Iacobucci (2002) como um dos tipos de estudos exploratórios mais comuns. Essa técnica, denominada de *revisão bibliográfica* por Boyd, Westfall e Stasch, (1989), consiste geralmente na revisão de literatura conceitual e literatura gerencial.

Realizou-se, a seguir, uma leitura analítica do material coletado, com as fases de *leitura integral*, *identificação das ideias-chave*, *hierarquização* das ideias e *synetização* das mesmas, conforme preconizado pela literatura. Para sua análise, buscou-se uma leitura interpretativa para levantamento de categorias analíticas, que podem ser definidas como “padrões que emergem dos dados, e são utilizados com o propósito de agrupá-los de acordo com a similitude que apresentam” (GIL, 2010, p.122), além da extração de códigos *in vivo* (manifestações originais dos indivíduos que participaram da Rede de Conhecimentos). A partir das categorias analíticas identificadas, os dados foram já agrupados em *clusters* de significados para a redação final do artigo.

#### **5 Análise dos dados**

Para efeitos do presente artigo, a análise concentrou-se, após leitura e análise detalhada das fontes documentais, em: (a) dificuldades encontradas e (b) benefícios percebidos.

##### *5.1 Dificuldades encontradas*

Retirar alguém de seu local de trabalho, ainda que para um setor-irmão, e em caráter temporário, sempre causa uma resistência inicial por parte da chefia imediata, responsável por aquela célula de operação em nível de chefia de serviço, que tem um setor a zelar, e cuidar de sua produtividade. Não obstante, essa resistência era diminuída pelo entusiasmo e apoio dos coordenadores de área (um nível hierarquicamente acima, e responsáveis por diferentes serviços

ao mesmo tempo) e pelos titulares da Secretaria, que se reportam diretamente ao Secretário-Geral da Mesa, e enxergaram na iniciativa uma forma de aperfeiçoar os processos da área legislativa como um todo, e incrementar o nível de motivação dos servidores intercambistas.

O tempo de intercâmbio foi também um limitador. A um dos participantes, cujo tempo foi de apenas uma semana, lhe pareceu não adquirir “uma noção suficientemente densa” para permitir um melhor aproveitamento, e contribuições de sugestões ao setor, embora esse mesmo servidor ter afirmado que a experiência como um todo foi “um rico compartilhamento de conhecimentos”. Essa fala é corroborada por outro participante, que manifestou que, devido ao curto período da experiência e ao fato de ter usado a maior parte do tempo na criação de planilhas, “não me sinto em condições de apresentar sugestões [ao setor que o acolheu]”.

### 5.2 Benefícios percebidos

O “olhar de fora” foi, para os órgãos receptores, o maior benefício percebido a partir da iniciativa. Nos relatórios de avaliação demandados aos participantes, uma das seções era “Quais sugestões você daria para o setor que o recebeu?”. Com essa provocação reflexiva, houve diversas contribuições de sugestões de melhorias e aperfeiçoamentos de rotinas vis-à-vis o setor que recebeu o servidor intercambista. As sugestões iam de incrementos procedimentais a reorganizações estruturantes, a partir de um olhar parentético (que colocava em suspenso o contexto vivido), desprovido dos vícios de hábitos já arraigados no *modus operandi* de cada setor.

O aprendizado foi perceptível. Segundo um dos servidores, ele teve “a oportunidade de aprender na prática sobre a rotina do setor, seus procedimentos e dificuldades”. Para outro colega, “o participante pode levar seus conhecimentos à unidade visitada e trazer [ao setor de origem] o que aprendeu a partir da experiência vivida. No começo, pode parecer difícil quebrar a inércia, mas ao fim do processo, é sempre produtivo”.

Os participantes puderam também experimentar uma produtiva e saudável quebra de rotina (“*uma rica experiência*”, nas palavras de um dos servidores, e “*obtive valiosas experiências na percepção do processo legislativo*”, nas palavras de outro), da qual voltaram com um novo olhar, tal como na exortação inicial de Holmes (STRETCHING..., 2008), mais ampliado e criativo sobre a prática cotidiana. Não por acaso, alguns servidores realizaram a experiência mais de uma vez, em diferentes setores.

### 5.3 Sugestões de aperfeiçoamento

O atual titular da Secretaria-Geral da Mesa entende que “o piloto era limitado. O órgão que cedia o servidor ficava deficitário”. Em uma futura ampliação, “a circulação ocorrerá não necessariamente de maneira bilateral, mas em triangulações ou quadrangulações, de forma que nenhum órgão fique prejudicado. Além disso, o participante pode circular entre as áreas



Administrativa e Legislativa” (ATO..., 2015, s.p.).

Por parte dos intercambistas, não houve – com exceção de demanda por uma experiência ligeiramente mais longa – sugestões de aperfeiçoamento para a sistemática da Rede de Conhecimentos em si, embora tenha havido dezenas de sugestões de melhorias processuais nos *órgãos receptores* (setores visitados), e reflexões construtivas sobre o *órgão originário* (setor de origem). Os servidores tiveram a atitude de *intrapreneurs*, ou empreendedores internos ao refletir e detalhar importantes avanços por eles esboçados. Embora pontuais, detalhadas, o conjunto dessas contribuições constitui avanços significativos no *modus operandi* da Secretaria como um todo.

## 6 Considerações finais

Este sucinto artigo pretendeu mostrar que a Gestão do Conhecimento, tema igualmente importante para instituições tanto públicas como privadas, pode ser potencializada por ações estratégicas da área de Gestão de Pessoas, tal como a experiência “Rede de Conhecimentos” implementada no Senado Federal. Pela pesquisa e análise documental, identificaram-se pontos fortes – e de melhoria – nessa iniciativa, e elencados na seção anterior deste relato.

No momento de preparação do presente artigo, era lançada no Senado a ideia em uma forma ampliada, o Programa Rede de Conhecimentos do Senado Federal, instituída pelo Ato Conjunto da Secretaria-Geral da Mesa e da Diretoria-Geral do Senado Federal nº 1, de 2015 (SENADO..., 2015), cujos objetivos seriam:

Art. 2º São objetivos do PRC:

I - o aprendizado sistêmico;

II - a motivação;

III - a transmissão de conhecimentos explícitos e implícitos;

IV - o aprimoramento dos processos de trabalho;

V - a integração entre servidores;

VI - o aprimoramento dos manuais de procedimento das unidades administrativas.

O novo formato, que entrou em vigor em maio de 2015, prevê que a **permuta temporária** é a troca entre dois servidores e duas unidades administrativas, podendo envolver ainda mais participantes e mais unidades da Casa, pelo período de 30 dias. Já na **cessão temporária**, o servidor efetivo pode ficar de cinco dias a um mês lotado em diferentes setores da DGER ou da SGM.

A recepção dos servidores a esse projeto ampliado, bem como seus efeitos, só poderão ser verificados no médio ou longo prazo. Dessarte, este artigo se concentra, de fato, na análise do projeto seminal, de 2012.

Cabe ressaltar que a busca por uma gestão mais flexível e criativa, mesmo em estruturas centenárias do serviço público, como é o caso do Senado Federal, que em breve comemorará 200 anos de existência, encontra respaldo nas melhores práticas de mercado, tais como

explicitadas em reportagem técnica de Hetschko (2015).

A experiência mostrou que o esforço de mudança cultural da micro-especialização técnica e procedimental, para um ambiente no qual o conhecimento é socializado, gera diferentes benefícios para a motivação individual e para o desempenho coletivo.

## Referências

ATO institui Rede de Conhecimentos na Secretaria-Geral da Mesa e na Diretoria Geral. Matéria na Intranet do Senado, disponível em: <<https://intranet.senado.gov.br/news/informacoes-internas/banco-de-noticias/ato-institui-rede-de-conhecimentos-na-secretaria-geral-da-mesa-e-na-diretoria-geral>> Acesso em: 26 mar. 2015.

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: IPEA, 2012.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. São Paulo: Atlas, 2014.

BOYD, Harper W.; WESTFALL, Ralph L.; STASCH, Stanley F. **Marketing research**: text and cases. 7. ed. Homewood: Irwin 1989.

BRUM, Rodrigo Martins. **O Benefício de calçar o sapato do outro**. Portal da Revista Amanhã, 22 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.amanha.com.br/posts/view/797>> Acesso em: 14 dez. 2015.

CHURCHILL Jr., Gilbert A.; IACOBUCCI, Dawn. **Marketing research**: methodological foundations. 8. ed. Orlando: Harcourt College, 2002.

COORDENADORES Apresentarão Suas Áreas em Vídeos na Intranet. [Entrevista com o Diretor de Gestão de Pessoas do Senado]; Senado Federal, Brasília, 26 mar. 2015. Disponível [em acesso restrito] em: <<https://intranet.senado.gov.br/news/informacoes-internas/banco-de-noticias/coordenadores-apresentarao-suas-areas-em-ideos-na-intranet>> Acesso em: 6 abril 2015.

DOVAL, Jorge Luiz Moraes; MEIRA, Paulo Ricardo dos Santos. Como aprende uma organização que ensina? **Revista Negócios e Talentos**, Porto Alegre, v. 6, n. 6, p. 69-112, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRUMAN, Jamie. **A new concept**: psychological capital. Portal YourWorkplace. Oct. 2013. Disponível em: <<http://www.yourworkplace.ca/a-new-concept-psychological-capital/>> Acesso em: 19 maio 2015.

GUIMARÃES, Tomas de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-40, maio/jun. 2000.

HETSCHKO, Karin. Buscar sorrisos atrás do trabalho. **Revista Melhor Gestão de Pessoas**, v. 21, n. 326, p. 23-30, jan., 2015.

MORESI, Eduardo Amadeu Dutra. Inteligência organizacional: um referencial integrado.

**Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n. 2, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-19652001000200006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652001000200006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 17 mar. 2015.

MOURA, Guilherme Lima. Somos uma comunidade de prática? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 323-346, mar./abril, 2009.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de conhecimento na empresa**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

PALUDO, Simone dos Santos; KOLLER, Sílvia Helena. Psicologia positiva: uma nova abordagem para antigas questões. **Paideia**, Ribeirão Preto, v. 17, n. 36, 9-20, 2007.

REDE de Conhecimentos Entra em Vigor a Partir da Próxima Segunda. Matéria na Intranet do

Senado Federal. Disponível em: <<https://intranet.senado.gov.br/news/informacoes-internas/banco-de-noticias/rede-de-conhecimentos-entra-em-vigor-a-partir-da-proxima-segunda-feira-25>>. Acesso em: 22 maio 2015.

SENADO FEDERAL. Ato Conjunto da Secretaria Geral da Mesa e da Diretoria-Geral do Senado Federal, nº 1, de 2015. **Boletim Administrativo do Senado Federal**, n. 5716, seção 2. Brasília, 25 mar. 2015.

ICON GROUP INTERNATIONAL. **Stretching**: Webster's quotations, facts and phrases. [s.l.]: Icon Group International Inc., 2008.

Artigo recebido em: 23/09/2015

Artigo aceito para publicação em: 12/01/2016