EVANDRO HERRERA BERTONE GUSSI

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

TESE DE DOUTORADO

Orientadora: Prof^ª. Dra. Monica Herman Salem Caggiano

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2009

EVANDRO HERRERA BERTONE GUSSI

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Tese apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor (Direito do Estado), sob a orientação da Prof^a. Dra. Monica Herman Salem Caggiano.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2009

AGRADECIMENTOS

Agradeço, de forma copiosa, à Joice, minha amada esposa, não só pela paciência e incentivo na realização desse trabalho mas, sobretudo, pelo olhar que me irriga a alma.

Aos meus pais, José Reinaldo e Luci Mara, que, de maneira natural, e a partir do exemplo constante, souberam infundir elementos preciosos de caráter e de dignidade.

À Dirce Úbeda Haddad, pela compreensão devido às minhas ausências em momentos fundamentais.

À Prof^a. Dra. Monica Herman Salem Caggiano, pela confiança e pelo empenho fundamental na realização deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, pelas gerações às quais transmitiu sólidos caminhos no conhecimento do Direito e da Política.

Ao Prof. Dr. Cezar Saldanha Souza Junior, cuja genialidade sedutora e amizade profícua têm servido de fundamento para a vida de tantos.

DEDICATÓRIA

Ao Deputado Estadual Reinaldo de Souza Alguz, líder político na essência
da expressão, e grande propulsor desta jornada.

Daí ser necessário que, além das técnicas políticas e econômicas destinadas a garantir o homem contra os riscos reais da existência, cumpra garanti-lo contra os perigos vindos de si próprio, cumpra restaurar uma autêntica filosofia do ser, que restabeleça a estabilidade nas idéias e nos valores.

João Camillo de Oliveira Torres – *O ocaso do socialismo*

RESUMO

A presente tese tem por objetivo a análise da representação política, a partir de seus elementos fundamentais: o representante, o representado, a substância representacional e o processo. Ela estabelece como pressuposto que a expressão *representação política* possui sentido analógico, o que explica a sua utilização em situações que, essencialmente, são distintas – Chefia de Estado Representativa, Parlamento Representativo e Governo Representativo. Também observa os elementos da representação, especialmente, a sua substância, a partir de bases racionalistas e a partir de fundamentos realistas. Vencidos os pressupostos, a tese busca responder qual é o modelo representativo que oferece a melhor resposta às exigências democráticas bem como as necessidades institucionais requisitadas. Desta forma, realiza uma análise dos elementos conexos à representação política: os partidos políticos, o sistema eleitoral e o controle de constitucionalidade. O tema tem profundo apelo acadêmico, já que, não obstante o número de obras a ele dedicado, muitas questões aguardam por respostas. Entre elas, o trabalho busca abordar qual é a relação dos partidos políticos e a representação política bem como as características do sistema eleitoral que oferecem as melhores condições de atender aos ditames do regime democrático. Observa, ainda, como o controle de constitucionalidade se relaciona com a representação política tanto em seu nível político quanto jurisdicional. A pesquisa, seguindo o plano francês, é dividida em três partes, cada uma delas com dois capítulos. Estes, por seu turno, possuem, cada um, quatro seções, também subdivididas em três subseções.

Palavras-chave: representação política, Democracia, partidos políticos, grupos de interesse, representação corporativa, Estado de Direito

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
------------------------	----------

PRIMEIRA PARTE

A REPRESENTAÇÃO E SEUS ASPECTOS FUNDAMENTAIS

1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM SENTIDO AMPLO.....	5
1.1 Aproximação ao tema	5
1.1.1 A sociedade e a organização política	5
1.1.2 Unidade e diversidade.....	7
1.1.3 As instâncias da representação política	8
1.2 A representação da unidade	9
1.2.1 A unidade política.....	9
1.2.2 Representação da unidade e articulação política: <i>auctoritas</i> e <i>consensus</i>	11
1.2.3 Representação da unidade e racionalidade: o papel das instituições	13
1.3 A representação da pluralidade	15
1.3.1 A pluralidade política.....	15
1.3.2 A pluralidade institucionalizada	17
1.3.3 Desenvolvimento da representação no Parlamento	19
1.4 A representação da maioria.....	20
1.4.1 Significado político-constitucional da maioria	20
1.4.2 Representação e Governo	22
1.4.3 Responsabilidade política	24
2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM SENTIDO ESTRITO.....	28
2.1 Aproximação ao tema	28
2.1.1 O sentido estrito da representação política	28
2.1.2 Desenvolvimento da representação política	30
2.1.3 Conseqüências da representação política moderna.....	32
2.2 Modelos iniciais de representação política	34
2.2.1 O modelo inglês	34
2.2.2 O modelo francês	37
2.2.3 Conseqüências dessa dualidade	40
2.3 Representação política e liderança.....	42

2.3.1 A idéia de liderança política	42
2.3.2 Liderança política e prudência	45
2.3.3 Representação, liderança política e prudência	47
2.4 O cidadão	48
2.4.1 A idéia de cidadão	48
2.4.2 Cidadania: conceito e degeneração do conceito	50
2.4.3 Cidadão e cidadania revisitados	52

SEGUNDA PARTE

A REPRESENTAÇÃO SOB PRESSUPOSTOS RACIONALISTAS

3 A REPRESENTAÇÃO DA VONTADE	54
3.1 Aproximação ao tema	54
3.1.1 Vontade na representação: do uso corrente ao significado constitucional	54
3.1.2 Descoberta e desenvolvimento inicial do conceito de vontade no Ocidente	55
3.1.3 Da vontade ao voluntarismo	57
3.2 Representação e vontade	59
3.2.1 Representação e vontade no Reino Medieval Feudal: o mandato imperativo	59
3.2.2 Representação e vontade no Estado Nacional: o voluntarismo de Rousseau	60
3.2.3 Da vontade individual à vontade geral	63
3.3 Aspectos Institucionais	64
3.3.1 O caminho da vontade individual à vontade geral	64
3.3.2 A representação descritiva e a vontade	66
3.3.3 A resposta do sistema proporcional	67
3.4 Considerações críticas	69
3.4.1 O papel da vontade na representação política atual	69
3.4.2 A vontade como substância da representação política	71
3.4.3 Inconsistência da vontade como substância da representação política	72
4 A REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES	76
4.1 Aproximação ao tema	76
4.1.1 Representação política: fato e teoria	76
4.1.2 Os grupos e os interesses	78
4.1.3 Os interesses dos grupos e a Política	79
4.2 Representação e interesses	82
4.2.1 O pressuposto fundamentalista	82
4.2.2 O aporte do liberalismo-utilitarista	83
4.2.3 A reminiscência voluntarista	85
4.3 Aspectos Institucionais	87
4.3.1 Natureza e <i>locus</i> institucional dos grupos de interesse	87
4.3.2 Aberturas institucionais à representação de interesses	90
4.3.3 O papel do sistema proporcional	93
4.4 Considerações críticas	95

4.4.1 O papel dos interesses na representação política atual	95
4.4.2 Os interesses como substância da representação política	97
4.4.3 Inconsistência dos interesses como substância da representação política	100

TERCEIRA PARTE

A REPRESENTAÇÃO E A DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

5 A REPRESENTAÇÃO DAS OPINIÕES	102
5.1 Aproximação ao tema	102
5.1.1 Em busca de uma teoria para a representação política	102
5.1.2 Razão prática, <i>logos</i> e Política	103
5.1.3 Política e opinião (<i>doxa</i>)	106
5.2 Representação e opinião	109
5.2.1 Natureza da opinião política	109
5.2.2 Opinião política e opinião pública: a cidadania	112
5.2.3 Representação da opinião política: a liderança	114
5.3 Aspectos Institucionais	117
5.3.1 Opinião e partidos políticos	117
5.3.2 Partidos, opiniões e consenso	121
5.3.3 O Parlamento e a deliberação das opiniões	125
5.1 Considerações críticas	127
5.1.1 O papel das opiniões na representação política	127
5.1.2 As opiniões como substância da representação política	130
5.1.3 Consistência das opiniões como substância da representação política	132
6 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA	135
6.1 Aproximação ao tema	135
6.1.1 O sentido privado da representação	135
6.1.2 O sentido público da representação	137
6.1.3 Representação, Democracia Direta e Democracia Indireta	139
6.2 Representação e a exigência democrática	143
6.2.1 A Democracia exigente	143
6.2.2 Representação política, opiniões e Legalidade	145
6.2.3 Representação política, opiniões e controle político de constitucionalidade	148
6.3 Representação e separação de poderes	152
6.3.1 A evolução da separação de poderes e a representação política	152
6.3.2 Representação, separação de poderes e Democracia	154
6.3.3 Representação política e Jurisdição Constitucional	158
6.4 Representação e sistema eleitoral	161
6.4.1 Efeitos do sistema eleitoral na representação política	161
6.4.2 Efeitos do sistema majoritário	163
6.4.3 Efeitos do sistema proporcional	166

CONCLUSÃO	171
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	178
ABSTRACT.....	190
RÉSUMÉ	191

INTRODUÇÃO

O objeto material do presente trabalho é a *representação política*. Significa, pois, que esse traço da realidade atrai o olhar acadêmico, sob um recorte epistemológico. Tal recorte, contudo, pressupõe um objeto formal, isto é, um ângulo a partir do qual o objeto material deverá ser observado, já que este pode ser perscrutado sob diversas perspectivas. No caso, o que se pretende é uma observação *ontológica* da representação política, isto é, partindo-se das abordagens históricas, jurídicas e sociológicas, penetrar na essência do tema, ao se analisar metafisicamente os seus elementos; além disso, pretende-se estabelecer as bases para uma relação otimizada com a Democracia.

Embora a conjugação objeto material/objeto formal pareça conduzir a caminhos longínquos, e quiçá insondáveis, a verdade é que a análise especulativa possui limites rígidos. Ela, basicamente, debruçar-se-á sobre os quatro elementos fundamentais da representação política, isto é, o representante, o representado, a substância da representação e o processo representativo, sob a perspectiva da exigência democrático-constitucional. Assim, o título dado ao trabalho revela o seu objeto, visto que a análise dos elementos essenciais que compõe a representação, quando unidos, corresponde à própria representação política. Neste sentido, “os elementos fundamentais da representação política” e, simplesmente, “a representação política” podem ser tratados como expressões sinônimas.

Para alcançar tal intento, a pesquisa exigiu um caráter multidisciplinar, em que a Filosofia Política, a Teoria do Estado e o Direito Constitucional tiveram papel

preponderante, não excluindo, contudo, os aportes eventuais da Sociologia, de outros ramos filosóficos e jurídicos. Em muito contribuiu, em momentos essenciais dessa trajetória, a perspectiva histórica capaz de revelar o que se tratava de idiossincrasias locais ou de realidades que transcendiam limites de tempo e de espaço.

Neste universo investigativo, a pesquisa bibliográfica foi o elemento praticamente exclusivo, como é natural nessa espécie de matéria. A partir dela, utilizou-se, conforme a conveniência científica, de métodos indutivos, já que determinadas situações concretas e individualizadas eram capazes de fornecer elementos para uma compreensão geral do tema. De outro lado, não foram raros os momentos em que, de conclusões gerais, deduziam-se situações individualizadas e concretas. Deve-se frisar também que a bibliografia sobre o tema é abundante, embora nas últimas décadas poucas inovações foram identificadas, o que levou a uma seleção das obras e dos autores que ofereciam os pressupostos básicos do diálogo acadêmico para o que aqui se pesquisou.

Sobre isso, a bibliografia nacional e a estrangeira foram, de forma equilibrada, fundamentais para as conclusões pretendidas. Em relação às últimas, fizemos nós mesmos as traduções, de forma livre (do espanhol, do italiano, do francês e do inglês), de modo que, no corpo principal do texto, salvo raríssimas e justificadas exceções, o vernáculo prevalecesse. Quanto às notas de rodapé, em regra, foram preservadas as línguas de origem, evitando, desta forma, qualquer deformação de sentido.

O tema apresenta importância crucial para o Direito do Estado. Disso dá prova o modo pródigo como a doutrina se dedicou a ele no decurso de sua História. Além disso, é matéria que une, de um lado, as mais profundas questões especulativas, e, de outro, os mais concretos elementos da vida social. Essa realidade permite dizer que, apesar de exaustivamente estudada, o assunto apresenta desafios acadêmicos profundos, porquanto existem elementos ainda a serem observados, capazes de revelar importantes questões para a Ciência Jurídica e para a Ciência Política.

De fato, a representação política é elemento fundamental para o regime democrático, que se consolida no Estado de Direito. Tal razão, portanto, já seria suficiente a fim de se justificar a atenção acadêmica do cientista. Além disso, a doutrina prescinde ainda de um estudo que busque oferecer uma percepção ontológica da representação política. ainda que os traços históricos e tratadistas que normalmente circundam a análise do tema sejam fundamentais para a sua compreensão, um olhar que transcende os seus limites sensoriais, certamente, oferece condições para compreensões originais e inéditas

para a ciência do Direito e para a Ciência Política.

A originalidade da tese, portanto, encontra-se justamente nos rígidos limites epistemológicos que lhe são impostos. Não tivemos a pretensão de organizar um tratado sobre a representação política. Em princípio, porque poderia faltar fôlego ao autor para tanto; por outro lado, fugiria do objetivo indicado a uma tese de Doutorado. O primeiro traço inovador é, pois, justamente observar se é pertinente a utilização da expressão *representação política* a atividades que não são idênticas, como: a) Chefia de Estado Representativa, b) Parlamento Representativo e c) Governo Representativo. Esse dado é fundamental para uma compreensão adequada do tema.

O trabalho, deste modo, teve a pretensão de identificar quais são os elementos da representação política para, assim, buscar algumas conclusões fundamentais: em primeiro lugar, quais são as substâncias potenciais da representação política, para, a partir delas, identificar qual é aquela que corresponde à Democracia constitucional. Depois de identificada, observar quais são os pressupostos institucionais de que a Democracia constitucional necessita para fortalecer essa substância em detrimento de outras que possam ser danosas ao ambiente democrático. Essa análise levou em conta como aspecto fundamental a busca de uma racionalidade para a representação política que julgamos ter-se perdido em algum sentido.

Tais respostas têm o condão de alterar a percepção científica da representação política, porque dizem respeito a uma observação *analítica e ontológica*. Essa percepção, contudo, não se restringe a uma análise filosófica, porém ancora-se em uma realidade política. Mais do que nunca, reconhecer os seus traços fundamentais implica, naturalmente, um novo desenho institucional a ser construído pelo Direito Constitucional.

Sem dedicar-se a um ordenamento jurídico específico, este texto é capaz de oferecer elementos originais para o direito comparado. Para tanto, fez-se necessário ignorar análises intimamente dedicadas à organização política brasileira, observando-se, portanto, as questões em que o direito pátrio pudesse contribuir como exemplo – positivo ou negativo.

Os elementos fundamentais do trabalho associaram-se, como é natural acontecer, a elementos acessórios. O tratamento dado a isso foi condizente com o seu relacionamento com a representação política. Atentamo-nos apenas para os pontos em que tais institutos – sistema eleitoral, partidos políticos, controle de constitucionalidade, entre outros –

influenciavam a representação política em seus elementos fundamentais. Agir de modo diverso levaria a um trabalho de caráter enciclopédico, o que o desviaria de sua real função acadêmica. Com efeito, a observação dos elementos fundamentais da representação, e uma organização nova do tema sob tais pressupostos conferem à presente tese o seu requisito de originalidade e de ineditismo, o que, desta maneira, justifica a escolha do assunto aqui tratado.

A pesquisa foi desenvolvida segundo o *plano francês*. Para tanto, foi organizado em três grandes partes, com dois capítulos em cada uma delas, com quatro seções em cada capítulo e com três subseções a cada seção – a intenção é, pois, pedagógica, não parnasiana. A organização vertical, como supõe o método empregado, facilita o trabalho do leitor, sendo mais fácil compreender o trabalho a partir do sumário.

Na primeira parte, desenvolvemos uma análise ontológica da representação política, a fim de se compreender o seu potencial caráter analógico e de se identificar os seus elementos fundamentais. Tais passos foram desenvolvidos, respectivamente, nos capítulos primeiro e segundo. A segunda parte é dedicada à análise da percepção racionalista acerca da substância da representação política, observando-se, assim, a concepção que se baseia na *vontade* e aquela que faz lastro nos *interesses*.

Por fim, a terceira parte debruçou-se sobre a compreensão realista da substância representacional, os elementos essenciais subjacentes e as necessidades institucionais para a sua viabilidade política e jurídica. Neste sentido, o capítulo quinto foi dedicado à observação da *opinião* como substância da representação política e ao papel que os demais elementos – representante, representado e processo representacional – desempenhavam diante dela. No sexto, continuamos o juízo de pertinência da vontade como substância da representação sob o pressuposto democrático e os requisitos institucionais para a sua relação com a vida política cotidiana.

PRIMEIRA PARTE

A REPRESENTAÇÃO E SEUS ASPECTOS FUNDAMENTAIS

1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM SENTIDO AMPLO

1.1 APROXIMAÇÃO AO TEMA

1.1.1 A sociedade e a organização política

A representação política diz respeito à relação entre a sociedade política e o Poder. Representação política, contudo, é um conceito análogo. Aquela relação, portanto, comporta três dimensões que, ao mesmo tempo, não se confundem, no entanto apresentam elementos de unidade semântica: a representação da comunidade política pelo Poder que lhe confere unidade existencial, a representação da pluralidade da comunidade junto ao poder e, por fim, a representação da maioria da sociedade no poder.

A sociedade política possui duas dimensões fundamentais: é a associação de pessoas humanas e, concomitantemente, uma espécie peculiar de organização, a organização política. Mais do que nunca, sociedade e organização política encontram o seu lugar na dimensão política da pessoa humana¹. Esta última é um ser complexo em que coexistem ontologicamente seis dimensões básicas: “a dimensão econômica, a dimensão intelectual (filosófica e científica), a dimensão artística, a dimensão política, a dimensão

¹ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e Democracia Constitucional*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002 a.

ética e a dimensão religiosa”².

Em sua dimensão política, a pessoa humana apresenta, segundo a etiologia aristotélica, quatro causas³. A causa material, ou seja, a matéria a partir da qual a dimensão política erige é a sociedade que, por seu turno, deriva da sociabilidade inata da pessoa humana⁴. De fato, a dimensão política do humano pressupõe ontologicamente a sua existência em sociedade. Dito de outro modo, sem sociedade não há que se falar em política, pois, na própria definição de Aristóteles, com a qual ele dá início ao seu texto *Política*⁵, essa situação é levada a tal ponto que, segundo o estagirita, não pode existir homem fora da sociedade: somente deuses e animais.

A sociedade humana – substrato ontológico da dimensão política – é complexa porque se compõe de pessoas humanas dotadas de liberdade. A liberdade é o fundamento a partir do qual emerge a vontade humana⁶ – causa eficiente da dimensão política do humano – e fornece o combustível elementar do conflito no seio da sociedade, já que a vontade tem por base uma inteligência humana contingente.

Graças a tal contingência, o ambiente social é marcado pelo conflito de opiniões, de vontades e de percepções acerca dos mais variados assuntos. Isso ocorre porque, diante de um mesmo fato, os *pontos de vista* são os mais diversos e pretendem-se verdadeiros, levando aos naturais conflitos que brotam da natureza humana; tal beligerância, no entanto, não é um mal em si mesmo. Ela é a fonte da rica diversidade de opiniões sobre a qual se funda o pluralismo⁷, de modo que o conflito social é reconhecido por alguns como o

² Segundo o autor, “Assim, o ser humano é um ser **econômico**, porque depende da geração de riquezas (bens escassos que exigem esforço de criação) para sobreviver e atender suas necessidades ilimitadas. O ser humano é um ser **científico**, porque depende do conhecimento, da ciência e da técnica, para continuar a viver e a evoluir na face da terra, apesar dos inimigos naturais e das mudanças ambientais. O ser humano é um ser **estético**, porque depende da ordenação de seus sentimentos e de suas emoções para o equilíbrio da personalidade, especialmente diante das pressões do meio exterior. O ser humano é um ser **religioso**, significando-se, com isso, que sua própria natureza não cessa de cobrar dele um sentido para sua existência. O ser humano é um ser **ético**, porque sente também uma fome de bem, de felicidade, dependendo, para saciá-la, de decisões pessoais sobre os fins da sua própria realização e sobre os caminhos a seguir para aproximar-se deles. Enfim, o ser humano é um ser **político**, porque depende vitalmente de uma ordem de convivência, de um *modus vivendi*, de uma ecologia humana, onde todos e cada um encontrem espaços abertos e seguros para a busca da felicidade pessoal.” SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *A Supremacia do Direito e seus modelos básicos*. (Tese apresentada para o Concurso de Professor Titular de Teoria Geral do Estado, na Faculdade de Direito da USP). São Paulo, 2003. p. 24-25. Grifamos, itálico no original.

³ Para a compreensão do assunto, cf. WEISS, Paul. *Modes of Being*. Carbondale: Southern Illinois University Press, 1958.

⁴ Ver QUILES, Ismael. *La persona humana: fundamentos psicologicos y metafisicos*. Aplicaciones sociales. Buenos Aires: Espasa-Calpe, 1942.

⁵ ARISTÓTELES. *La Política*. 9. ed. Trad. de Patricio de Azcárate. Madri: Espasa-Calpe, 1962.

⁶ Conferir PECES-BARBA, Gregório. *Los valores superiores*. Madrid: Tecnos, 1986.

⁷ Como bem demonstra Monica Herman Salem Caggiano, é justamente dessa natureza conflituosa da qual emerge o pluralismo que surge o espaço adequado para a prática da oposição, por exemplo. Nas palavras da

*construtor da comunidade*⁸.

Ao lado da causa material – cristalizada pela sociedade conflituosa –, está presente a causa formal, isto é, a essência que diferencia uma coisa de tudo o que não é tal coisa. No caso da dimensão política, a sua essência é marcada pela *organização política* que é constituída pelo *caráter associativo*, pelo *caráter imperativo* e pelo *caráter instrumental*. Na síntese de Cezar Saldanha Souza Junior:

O político só tem sentido porque a sociedade humana é terreno de divergências, conflitos e lutas, que precisam ser compostos e administrados, pela criação e preservação de uma unidade coesa, dotada de um poder imperativo de mando, e voltada, de alguma forma, ao bem da comunidade. Sem essas notas, nem a sociedade pode subsistir, nem o bem comum – finalidade do político – pode ser promovido. A essência do político se compõe da reunião dessas três notas e não de cada uma delas em separado.⁹

O bem comum segue completando o quarteto etiológico aristotélico como causa final do político. Ele é, sem sombra de dúvida, a única e a verdadeira finalidade da Política na existência humana. De fato, nele – o bem comum – estão inscritos os valores fundamentais da existência socio-política humana a partir dos quais o homem, sob o impulso de sua razão e de sua vontade, é capaz de alçar vôo até uma vida plena. Nesse sentido, o bem comum acentua o caráter instrumental da sociedade política na vida humana, já que ele é condição indispensável e, ao mesmo tempo, insuficiente da *eudaimonia* pessoal.¹⁰

1.1.2 Unidade e diversidade

A sociedade e a organização política são, pois, os elementos básicos que constituem

autora, “*é forçoso convir que a idéia de oposição acomoda-se perfeitamente aos espaços impregnados pelo pluralismo político, cenário que, de molde mais adequado, lhe oferece abrigo*”. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na Política*. São Paulo: Angelotti, 1995. p. 72.

⁸De acordo com Albert O. Hirschman, “*Generally, conflicts have, of course, been viewed as dangerous, corrosive, and potentially destructive of social order and therefore precisely in need of being contained and resolved by some standby reserve supply of community spirit. But Dubiel argues that social conflicts produce themselves the valuable ties that hold modern democratic societies together and provide them with the strength and cohesion they need*”. HIRSCHMAN, Albert O.. Social conflicts as pillars of democratic market society. *Political Theory*, v. 22, n. 2, p. 206, may, 1994.

⁹SOUZA JUNIOR, 2002 a, op. cit., p. 26.

¹⁰Relevando esse aspecto, a Doutrina Social Cristã ensina que “*(...) per bene comune s'intende 'l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono sia alle collettività sia ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più celermente'*” PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELA PACE. *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2004. p. 89.

a sociedade política, em termos contemporâneos, denominada Estado¹¹. Tais elementos apresentam duas características fundamentais como foram apresentadas até aqui. Desta forma, o elemento social evidencia o caráter da pluralidade de opiniões que se baseiam na inteligência e na vontade humana; já a organização política evidencia a unidade que surge no aparente caos.

Ao se basear somente na sociedade, a existência estatal seria essencialmente impossível, porque existiria apenas uma massa amorfa e beligerante de pessoas sem nada que as unisse. Em contrapartida, o Poder —é o nome dado à organização política— é justamente o elemento que efetiva a unidade política da sociedade por meio de suas notas características já referidas. Unidade e pluralidade são, pois, as duas marcas ontológicas da comunidade política, de modo que uma sempre pressupõe a outra.

É importante referir que as negações da unidade ou da pluralidade no âmbito do Estado levam, em última escala, à guerra civil e aos regimes autocráticos, respectivamente. A guerra civil, como ensina Hobbes, é “a guerra de todos contra todos”. Nessa situação de conflito desenfreado, não existe espaço para um consenso mínimo. Cada grupo dentro do Estado pretende que apenas as suas opiniões sejam absolutamente verdadeiras; além disso, e busca fazer com que elas se concretizem na realidade política a qualquer custo. No fundo, na guerra civil não existe tecnicamente Estado.

Os regimes totalitários, por outro lado, ignoram o caráter conflituoso das sociedades e procuram suprimi-lo por meio da promessa da sociedade perfeita¹². O que se viu, no entanto, é que o esmagamento da pluralidade — trocada pela uniformidade — não contribuiu para a plenitude dessas sociedades. Isso ocorre porque a unidade também pressupõe a pluralidade.

1.1.3 As instâncias da representação política

Graças a esse quadro, três instâncias do poder político podem ser distintas, o que levará, inevitavelmente, a três dimensões da representação política. Em primeiro lugar, está o poder como centro da unidade, pois representa todo o corpo político. Ainda, o poder leva

¹¹TORRES, João Camillo de Oliveira. *Natureza e fins da sociedade política: visão cristã do estado*. Petrópolis: Vozes, 1968.

¹² Sociedade perfeita, neste ponto, não possui o sentido que os medievais lhe atribuíram. Significa, efetivamente, uma sociedade sem conflitos e sem problemas.

em conta a instância da pluralidade das opiniões políticas, manancial do desenvolvimento político estatal.

Por fim, o poder precisa viabilizar-se nas esferas mais concretas da vida política. Com efeito, chega um momento em que uma opinião precisa ser escolhida em detrimento das demais, transformando-a em meta governamental para a situação político-histórica concreta.

Valores, opiniões e objetivos estão, assim, respectivamente ligados à unidade, à pluralidade e à maioria. Nas Democracias contemporâneas, por seu turno, as díades valores-unidade, opiniões-pluralidade e objetivos-maioria estão relacionadas institucionalmente, respectivamente, à Chefia do Estado, ao Parlamento e ao Governo, em sentido estrito.

No que concerne à representação política, cada uma dessas instâncias reclama uma dimensão própria de relacionamento com o corpo político – eis a razão de se falar em representação da unidade, representação da pluralidade e representação da maioria.

1.2 A REPRESENTAÇÃO DA UNIDADE

1.2.1 A unidade política

Como já foi apresentado, o Estado só passa a existir porque há um centro transcendente de unidade do corpo político. Deste modo, observar tal centro significa, literalmente, identificar a unidade das pessoas que o compõe. Esse é, pois, o sentido primeiro da representação política à qual Voegelin dá o nome de representação existencial¹³. Para o referido autor, a comunidade política “começa a existir quando ela se articula e produz um representante”¹⁴. Estamos assim diante da representação que dá essência e existência à comunidade política.

O centro clássico da unidade da comunidade política era representado pelo rei, que, desde a Idade Média, era considerado “o fecho da abóbada sócio-política”¹⁵. Atualmente,

¹³ VOEGELING, Eric. *The new Science of Politics*. Chicago: The University Chicago Press, 1992.

¹⁴ Ibid, p. 49.

¹⁵ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *O Tribunal Constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes*. São Paulo: Memória Jurídica, 2002 c. p. 26.

tal papel é desempenhado pelo Chefe de Estado, independentemente da forma de Governo adotada, seja monárquica ou republicana. O ingrediente fundamental, aqui, é que o Estado depende, para a sua existência, de um órgão que represente a unidade da sociedade consolidada nos valores constitutivos do bem comum.

Falando sobre a representação política no sentido aqui exposto, João Camillo de Oliveira Torres a define:

(...) aquela delegação que abrange a unidade espaço-temporal da comunidade nacional, não em seus interesses divergentes de opinião, classe, profissão ou região, mas, na plenitude de sua integridade e harmonia, unidade de dignidade, na identidade de propósitos de todos os cidadãos irmanados na mesma aspiração patriótica e na mesma fé nos destinos da coletividade nacional. Quem – pergunta finalmente – representará a Pátria, toda, inteira, perante o mundo, perante a história, perante o passado e o futuro?¹⁶

Para o referido autor, inicialmente

Uma primeira e alta solução dá-nos a monarquia, que fazendo do rei cabeça do corpo político, símbolo vivo da unidade da pátria, detentor imortal do principado e agente perpétuo da soberania nacional (o “rei não morre”, diziam os velhos tratadistas franceses) realiza aquela solução ideal assinalada por Jennings – nas monarquias, a fidelidade ao rei é compatível com a oposição ao Governo.¹⁷

Prossegue seu raciocínio:

Nas repúblicas parlamentares esta representação da comunidade nacional integra-se na unidade ideal do Estado em seus múltiplos órgãos, enquanto nos regimes presidenciais, recaindo a chefia do Estado no Presidente da República, chefe, também, do Governo, é mister que se faça a distinção puramente formal entre o presidente como chefe do Estado e primeiro representante de toda a comunidade nacional (o que se verifica na direção da política externa) e o presidente como chefe do Governo, executor da política de seu partido. Mas, como na realidade, o presidente é escolhido por uma parte do eleitorado, apenas, torna-se de fato agente de seus eleitores. E, se anuncia que será “o presidente de todos os brasileiros” ou não o é completamente ou está abandonando seu partido.¹⁸

É necessária, deste modo, a existência de um centro político agregador que represente aquilo de comum que há entre os homens. Importa, ainda, que essa representação surja do reconhecimento da própria comunidade acerca da imprescindibilidade de tal elemento unificador para a sua existência – a marca dessa

¹⁶ TORRES, João Camillo de Oliveira. *Harmonia política*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961. p. 81-82.

¹⁷ Ibid. p. 82.

¹⁸ TORRES, loc. cit.

representação, portanto, é a *auctoritas*¹⁹. A autoridade, por seu turno, apresenta características fundamentais, como ensina João Camillo de Oliveira Torres: “sólida e limitada, augusta e respeitada, consentida e poderosa, una e transcendente”²⁰.

1.2.2 Representação da unidade e articulação política: *auctoritas* e *consensus*

A representação da unidade é, antes de tudo, uma virtude da própria comunidade política que se apercebe da necessidade intrínseca de se fazer representar. Tal processo é justamente o que Voegelin chama de *articulação*. Ele possui tamanha relação com a representação que, literalmente, o referido autor declara: “Articulação é a condição da representação”²¹.

De fato, o ponto em que a articulação e a *auctoritas* se encontram apresenta algo de misterioso para a Ciência Política desde a Idade Média. Voegelin estabelece ainda um importante diálogo com o pensamento de Fortescue. Para o primeiro, este último seria o pensador que mais se aproximou da compreensão desse fenômeno pelo qual a autoridade surge – a *eruption* – e pelo qual ela se desenvolve – a *prorruption*.

A representação da unidade, portanto, decorre de uma *mística* nascida da articulação da própria sociedade que se reconhece necessitada de um representante garantidor de sua existência e termina, por assim dizer, na função que reúne os requisitos próprios da *auctoritas*. A idéia segundo a qual o representante dessa unidade surge da própria sociedade política era clara para o mundo medieval, sendo, no entanto, deturpada

¹⁹ Segundo José Pedro Galvão de Souza, “(...) o poder também é a *auctoritas*, e quando falamos em ‘autorizar’ imediatamente nos ocorre a idéia de fazer alguma coisa segundo o direito ou permitida por quem tem direito. *Auctoritas* vem de *auctor*, o que gera ou produz. A autoridade gera a unidade social pelo direito. Para isso deve também o poder político ser uno na sua esfera de ação. Donde a idéia de soberania, qualidade de supremacia definitiva do poder”. SOUZA, José Pedro Galvão de. *Política e Teoria do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1957. p. 143. Alceu de Amoroso Lima, por seu turno, tem belas palavras sobre o tema: “O bem comum faz a unidade social. E a autoridade é a força de unificação e equilíbrio que opera a união e a convergência das vontades individuais para o bem coletivo de qualidade superior”. LIMA, Alceu de Amoroso. *Política*. 4. ed. rev. Rio de Janeiro: Agir, 1956. p. 48. Não há dúvida de que a *auctoritas* deve estar presente nas outras esferas da representação política. No entanto, na representação da unidade política estatal, ela é a protagonista. João Camillo de Oliveira Torres, inclusive, alerta para os perigos da existência apenas de *potestas*. Ver: TORRES, 1961, op. cit., p.55-56.

²⁰ Ibid, p. 57.

²¹ VOEGELING, 1992, op. cit., p. 41. Continuando o seu pensamento sobre o tema, Voegelin declara: “In order to come into existence, a society must articulate itself by producing a representative that will act for it. The clarification of these concepts can now be continued. Behind the symbol ‘articulation’ there hides nothing less than the historical process in which political societies, the nations, the empires, rise and fall, as well as the evolutions and revolutions between the two terminal points”.

pela doutrina do Direito Divino dos reis empunhada pelos príncipes protestantes.²²

Outro elemento importante da representação da unidade é o *consensus*. Com efeito, a articulação permite que a autoridade irrompa do seio da sociedade política. Tal fato, por seu turno, pressupõe um consentimento acerca da autoridade, ou seja, de que esta última apresenta os requisitos de autoridade. Esse consentimento, de outro lado, pressupõe um consenso acerca de determinados valores que servem de critério para o consentimento-aceitação da comunidade²³.

O consenso, contudo, possui duas vertentes básicas. Em primeiro lugar, temos o consenso social, segundo a terminologia de Cezar Saldanha Souza Junior²⁴. Ocorre nas chamadas sociedades apaziguadas, em que existe uma cultura política de consenso. Essas sociedades – pouco representativas numericamente – caracterizam-se por um consenso natural acerca dos valores básicos da convivência política e têm nos Estados Unidos da América um de seus principais representantes²⁵.

De outro lado, as sociedades não-apaziguadas dependem de um consenso eminentemente político, ou seja, construído, renovado e reforçado pelas instituições políticas. Para o referido autor:

²² Como assevera João Camillo, “A doutrina tradicionalmente ensinada pela Igreja Católica é de que o poder provém de Deus, mas é transmitido pela comunidade política, a qual, em circunstâncias especiais, adota uma forma de Governo qualquer. A questão do regime político mais conveniente e do sistema de legitimidade a adotar-se pertence à história e à vontade dos homens. Quanto à doutrina de que o poder dos reis, especificamente, é de ‘direito divino’ e que lhes advém diretamente, tem a sua origem histórica nos escritos de Jaime I, da Inglaterra, contra os quais Suarez escreveria o seu monumental tratado *Da Lei que citamos*”. TORRES, 1961, op. cit., p. 52. Prossegue, ainda: “Explica-se, pois, a sucessão hereditária como uma situação legal: há países que adotaram este regime por circunstâncias de sua formação histórica. Poderá conservá-lo se se mostrar útil ou vantajoso. Ou abandoná-lo. A autoridade dos reis não é de direito divino, pois, vem dos homens; é de direito positivo, pois, provém de determinados dispositivos legais expressos. Será democrática, se tal for a Constituição. o seu fundamento é o de qualquer outro poder; o consentimento dos cidadãos e o bem comum do povo”. Ibid., p. 53-54.

²³ O tema é tratado com imensa riqueza de detalhes por Cezar Saldanha. Segundo o referido, “Chamamos consentimento-aceitação à adesão dos membros da Comunidade ao fundamento do Poder, vale dizer, à organização básica do Poder enquanto Autoridade. Esse consentimento pressupõe um *consensus* entre os membros da Comunidade em volta de certos valores, capazes de conferir legitimidade ao mando”. Continua: “O consentimento e o *consensus*, nesse plano de fundamento do poder, muito se aproximam. Ao nível dos membros da Comunidade, ambos apresentam um caráter mais passivo. Ao mesmo tempo, ambos precisam difundir-se o mais amplamente possível entre a generalidade dos membros da Comunidade, de modo a permitir dizer-se – para o reconhecimento da legitimidade – que a Comunidade tem uma idéia quase unânime de justo e de certo quanto à ordem desejável e que a mesma Comunidade aceita como tal a ordem Política vigente”. Grifo nosso; itálico no original. Ver: SOUZA JUNIOR, 2002 a, op. cit., p. 72, 74.

²⁴ SOUZA JUNIOR, loc. cit.

²⁵ Para Lipset: “John P. Roche argumentou que não houve divisão ideológica no seio da Convenção Constitucional, porque quase todos os delegados pertenciam ao partido do Governo central. Ele sugere que as diferenças de opinião ali verificadas eram mais específicas ou táticas do que ideológicas”. LIPSET, Seymour Martin. *A sociedade americana*. Trad. de Mário Salviano. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1966. p. 47. Conferir ainda outra obra do mesmo autor com o sugestivo título: *American Exceptionalism*. New York: Norton, 1997.

É nessas sociedades – as conflituosas – que, na carência de um *consensus* social, se coloca a questão do *consensus* político. Aqui, a Democracia de tipo ocidental só será possível se, em nível institucional, for construído um *consensus* mínimo fundamental, expresso em uma constituição escrita, ao redor, pelo menos, das regras relativas ao jogo político e de certos princípios elementares de respeito e convivência, sem o que a competição pelo poder, elemento chave do regime democrático, ou não funcionará, ou, em funcionando, fará sucumbir a coesão social. Nesse ponto, o *consensus* político passa ser a direta preocupação do jurista, pois se transforma, claramente, em matéria constitucional.²⁶

O que se coloca nesse momento da observação é que a articulação política da qual fala Voegelin – embora tenha (como ainda veremos) trilhado os caminhos mais diversos – passa nesse momento da História Ocidental pelo arcabouço institucional do Estado consolidado, sobretudo no documento constitucional. Mais do que nunca, a representação da unidade, da qual a comunidade política ganha existência, passa por caminhos institucionais.

1.2.3 Representação da unidade e racionalidade: o papel das instituições

A representação política da unidade sempre foi intuitiva nas sociedades humanas, desde as mais primitivas; no entanto, o pensamento helênico trouxe uma ruptura profunda em sua processualística. Com efeito, a representação da unidade política da sociedade, até o advento do pensamento grego, possuía um caráter teológico. O representante da unidade era, antes de tudo, o representante de uma verdade cósmica, como reconhece Voegelin²⁷.

Tal fato, porém, não foi uma particularidade das sociedades primitivas. De maneira violenta, os totalitarismos recriaram tal realidade em suas doutrinas. No âmbito das sociedades totalitárias, entretanto, “a verdade de uma ordem cósmica é substituída pela verdade de uma ordem imanente historicamente”.²⁸

Cabe ressaltar agora que a idéia-base que inspira os totalitarismos está sempre ligada a uma *revelação* que, ao contrário do sentido teológico-transcendental, apresenta a sua *fonte reveladora* exclusivamente calcada em arquétipos racionalistas. Entre elas, ganhou destaque as que buscaram as suas raízes em uma determinada concepção da

²⁶ SOUZA JUNIOR, 2002, op. cit., p. 82-83.

²⁷ VOEGELING, 1992, op. cit., p. 54: “All the early empires, Near Eastern as well Far Eastern, understood themselves as representatives of a transcendent order, of the order of the cosmos; and some of them even understood this order as a ‘truth’”.

²⁸ Ibid., p. 59.

História. De acordo com Maritain, essas falsas Filosofias da História:

(...) aspiram a ser disciplinas racionais e que se oferecem à humanidade como mensageiras de alguma revelação messiânica – quer intentem, com Hegel, transformar a religião na crisálida mística de seu peculiar “saber absoluto”, quer, com Marx, eliminar a religião em nome da boa nova do ateísmo, ou, com Augusto Comte, construir uma nova e definitiva religião, a religião da Humanidade – e assim usam a História como instrumento para validar suas vazias pretensões.²⁹

Ainda, o florescimento da Filosofia grega proporcionou “a descoberta da verdade que é apta para desafiar a verdade dos impérios cosmológicos”³⁰, além de possibilitar a busca por uma verdade a ser representada pela sociedade em termos efetivamente racionais. Tal fato foi uma peculiaridade do Ocidente e permitiu que, efetivamente, nascesse a idéia de Política como conhecimento.

Certamente, as mudanças trazidas pelo pensamento grego são drásticas. A sociedade não é mais uma representação de uma entidade cósmica, mas sim o fruto da deliberação humana. Ao lado disso, a atividade na realidade política, bem como a sua análise teórica, depende de uma participação ativa do teórico, pois “uma teoria (...) é uma tentativa de formular o sentido da existência, explicando o conteúdo de gênero definido de experiências”³¹.

A partir do pensamento helênico – sobretudo em Aristóteles –, temos a racionalização dos motivos pelos quais alguém é o *líder* da comunidade – tem-se, aqui, basicamente a figura do *spoudaios*³². Segundo Aristóteles, a eudaimonia é o desejo de todos os homens e pressupõe um trabalho específico, baseado em virtudes morais e intelectuais. Esse trabalho é bem realizado justamente pelo homem virtuoso³³.

A complexidade das sociedades posteriores – principalmente a partir do Estado Moderno – exigiu novos mecanismos para implementar e para salvaguardar a representação da unidade. Não foi outro o motivo da separação entre Estado e Governo, no sonoro “*o rei reina, mas não governa*”. Aquela não permitiu que o Chefe do Estado – representante da unidade – se desgastasse com a impopularidade que o ato de governar

²⁹ MARITAIN, Jacques. *Sobre a Filosofia da História*. Trad. de Edgar de Godoi da Mata Machado. São Paulo: Editora Helder, 1962 b. p. 42. Também são lúcidas as palavras de Hannah Arendt, sobretudo no modo como tais verdades eram propagadas nos ambientes totalitários, cf. ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Trad. de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

³⁰ VÖGELING, 1992, op. cit., p. 60.

³¹ Ibid., p. 65.

³² Conferir interessante estudo: HELD, George F.. Spoudaios and Teleology in the Poetics. *Transactions of the American Philological Association* (1974-), v. 114., p. 159-176, 1984.

³³ “It is the spoudaios who performs this work well”. Ibid., p. 173.

impõe. Como assevera Cezar Saldanha Souza Junior:

Para preservar a instituição monárquica (uma Chefia de Estado hereditária e vitalícia) frente a nova realidade sociopolítica da função “governamental” moderna, que compele o exercente a decisões impopulares, desgasta-o com a diversidade dos interesses sociais em conflito, e de cobrar responsabilidade política, o caminho não poderia ter sido outro: transferir a função do Governo, na sua totalidade, para uma instituição política nova, responsável politicamente perante o órgão representativo da sociedade.³⁴

Fora desse quadro, a representação da unidade perde a sua força. O Chefe de Estado deixa de possuir a *auctoritas* que é o caráter essencial da função que exerce. Passa, assim, a ser homem de partido e, como tal, representante de uma maioria, não mais da unidade, como já alertava João Camillo de Oliveira Torres, em passagem citada anteriormente. Torna-se, pois, crucial para uma autêntica representação da unidade política nacional que o Chefe de Estado esteja acima dos conflitos, no campo da unidade³⁵. Para Jennings, está aí a mais importante função da Monarquia inglesa³⁶.

1.3 A REPRESENTAÇÃO DA PLURALIDADE

1.3.1 A pluralidade política

O segundo sentido em que a representação pode ser tomada é a representação da pluralidade de idéias que convivem na sociedade política. É o que chamaremos, a partir do segundo capítulo, de representação no sentido estrito. Embora a sociedade política tenha um centro de unidade que deve ser representado, essa unidade pressupõe a diversidade. Do contrário, nem seria possível falar em unidade, mas sim em uniformidade. Esta, por seu turno, é avessa ao conceito de pluralismo que domina o cenário das Democracias de modelo ocidental.

A diversidade decorre também da natureza humana. Como dizíamos, o ser humano é complexo e tem na liberdade o seu valor primeiro. A liberdade – psicológica, em um

³⁴ SOUZA JUNIOR, 2002 c, op. cit., p. 69.

³⁵ A Constituição italiana, no Art. 87, apresenta expressamente: “*Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale*”.

³⁶ JENNINGS, William Ivor. *The British Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1941. p. 103 ss. O próprio Jennings salienta que uma Chefia de Estado hereditária e vitalícia não é *conditio sine qua non* para a representação dessa função estatal.

primeiro momento, moral em um segundo, e social, por fim ³⁷ – é o motor da pluralidade ideológica. Tanto é verdade que os totalitarismos – áridos em liberdade – não suportam a pluralidade de idéias e empunham, a todo custo, o estandarte da uniformidade, como já ressaltamos aqui.

Denomina-se, portanto, pluralista – ou simplesmente pluralismo – o regime em que a pluralidade é reconhecida como elemento natural da sociedade. O pluralismo pode ser compreendido em sentidos bastante diversos. Podemos falar de pluralismo cultural, religioso, étnico, entre outros. Embora digam respeito a realidades diversas, o que os une semanticamente é que, nos pluralismos, a diversidade é aceita como algo natural.

O que nos interessa, no entanto, é o pluralismo político, ou seja, a característica dos regimes democráticos em que as divergências ideológicas são consideradas como realidade própria das sociedades conflituosas. De fato, a liberdade que decorre da pluralidade política possui um ingrediente a mais, se comparada a outras existentes na sociedade. Os grupos envolvidos no ambiente livre da pluralidade política almejam, em regra, ver o seu ideário político transformado em Governo do dia, o que acentua a disputa e requer ainda mais o cuidado com tal pluralidade ³⁸.

A pluralidade, porém, não pode ser pensada de forma massificada e desordenada. No Estado, pelo contrário, a força agregadora da Política permite – e impõe – que as divergências abandonem o terreno dos detalhes a fim de existirem agrupamentos menores de idéias, o que convencionamos chamar de ideologias. Elas são, no sentido aqui considerado, as linhas de idéias políticas em torno dos quais se agrupam os diversos grupos políticos. Em última análise, têm-se, ao menos, duas grandes linhas ideológicas: uma progressista e uma conservadora.

Quando, todavia, o dissenso político é tão profundo a ponto de as várias facções não conseguirem renunciar aos detalhes mínimos que as separam a fim de iniciar – ainda

³⁷ Em trabalho anterior, delineamos as dimensões do valor liberdade. Em síntese, temos a liberdade psicológica que corresponde à autodeterminação psicológica da pessoa humana. Essa autodeterminação aplicada à vida prática é o que se convencionou denominar liberdade moral. A liberdade social, por seu turno, é a autodeterminação que encontra guarida na ordem constitucional. Conferir, portanto, GUSSI, Evandro Herrera Bertone. *A segurança na Constituição*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Especialmente, p. 22 ss.

³⁸ Robert Dahl possui um interessante ensaio sobre o tema. Em suas palavras: “*The struggle of individuals and groups to gain autonomy in relation to the control of others is, like the efforts to acquire control over others, a fundamental tendency of political life. Struggles for autonomy result from conflicts and cleavages; when these struggles are successful, as they often are, they result in turn in tendencies toward pluralism. Because conflicts and cleavages are ubiquitous, so too are tendencies toward pluralism*”. DAHL, Robert A. *Pluralism Revisited*. *Comparative Politics*, v. 10, n. 2. p. 191, jan. 1978.

no campo das divergências – um ensaio de unidade, a própria pluralidade se encontra prejudicada. Tal fato resultará na proliferação indiscriminada de partidos, na ausência de uma linha clara entre situação e oposição, além da inexistência de uma oposição responsável e dotada de alguns mecanismos de controle ³⁹. Esses riscos – naquilo que tocam o fenômeno oposicionista – não passaram ao largo da análise de Monica Herman Salem Caggiano:

O fenômeno oposição no âmbito dos regimes competitivos não aloja somente a questão pertinente à expressão política das minorias e o problema participativo, enfim a preocupação concernente à composição da decisão política fundamental. O tema oferece maior profundidade, impondo ao analista investigar, até, em que medida uma oposição desregrada e ilimitada não poderá se revelar elemento corrosivo das bases democráticas, como aliás já demonstramos anteriormente.⁴⁰

1.3.2 A pluralidade institucionalizada

Ainda que autores como Jellinek reconheçam, ainda na Antigüidade clássica, a idéia de representatividade⁴¹, a representação da pluralidade ordenada encontrou o seu lugar primaz no Parlamento inglês. Ele passou a reunir progressivamente as forças sociais em sua diversidade. Tal caminho – nos moldes que conhecemos atualmente – foi aberto na Inglaterra do século XVII ⁴², embora já ocorresse antes disso⁴³. Como refere Cezar Saldanha Souza Junior:

A Revolução Gloriosa de 1688/9, como é conhecida, sacramentou a vitória do

³⁹ Não é outro, nos parece, o cenário brasileiro dos dias atuais. Não há um mínimo de consenso sequer para unir progressistas e conservadores sob bandeiras ideológicas, o que leva à existência da oposição da oposição, ou seja, grupos políticos que não alcançam um mínimo de consenso nem com o Governo, nem com a própria oposição.

⁴⁰ CAGGIANO, 1995, op. cit., p. 67.

⁴¹ Segundo Jellinek, “*Mais quand la nature même des choses exclut la possibilité d’une démarche générale du peuple, alors, en Grèce comme à Rome, nous voyons clairement intervenir, pour décider les mesures à prendre en pareil cas, l’idée de représentation. Les actes des magistrats, accomplis dans le limites de leur compétence, sont, indépendamment de toute théorie juridique, considérés comme des actes du peuple lui-même*”. JELLINEK, Georg. *L’État Moderne et son Droit*. v. 2. Trad. de Georges Fardis. Paris: Editions Panthéon-Assas, 2005. p. 259-260.

⁴² Depois de afirmar que realidades, rudimentarmente análogas ao Parlamento inglês, foram constatadas em algum lugar na França e na Espanha, Loewenstein questiona: “*But Just why, of all these, it was only in England that the institution struck root and lasted, Will always remain a question without answer. Equally unanswered, and by now probably unanswerable, is the question of where the historical ancestry of representative government lies.*” LOEWENSTEIN, Karl. *British Cabinet Government*. London: Oxford University Press, 1967. p. 22.

⁴³ Segundo Monica Herman Salem Caggiano, “*Porém, da prática inglesa é que foi efetivamente extraída a teoria da representação, alargando-se a sua aplicação a nível de Governo de modo acelerado*”. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Senado Federal, 1990. p. 16.

Parlamento, que conquistou do Rei, definitivamente, a função deliberativa legislativa, a primeira função política a sair das mãos da Coroa e a passar ao órgão coletivo, autônomo de representação da sociedade.⁴⁴

O Parlamento é, pois, o *locus* da representação da sociedade junto ao poder⁴⁵, nas palavras de José Pedro Galvão de Souza⁴⁶. A realidade do modelo inglês demonstrou o incremento das unidades sociais que passaram a ser representadas. Inicialmente, sentaram-se com o rei os nobres e, em um segundo momento, também os comuns, o que leva Dicey a falar em significado jurídico de Parlamento⁴⁷.

Atualmente, a representação política – como representação da pluralidade – projeta o espectro político da sociedade no poder estatal. O primeiro passo para isso é a conformação da sociedade em canais ideológicos comuns, que, em seguida, passam a organizar-se em partidos políticos e a disputar eleições. Tanto na situação como na oposição, não deixam de representar a pluralidade de opiniões políticas que marca as sociedades complexas atuais.

De fato, há correntes que ignoram a importância da pluralidade na vida política, pois ela, não raras vezes, significa divergência e sério embate de idéias. Gostariam que ela fosse o campo das unanimidades constantes. Graças a isso, vêem com dificuldade o modelo de representação que temos nos Parlamentos. Jennings anotou com genialidade tal tendência, como se pode observar no seguinte fragmento:

Há alguns que deploram a influência de partidos. Eles afirmam que as tarefas do Governo são muito urgentes e complicadas para ser assunto de controvérsia partidária. Eles desejariam que o Parlamento seja um “Conselho de Estado” para considerar, livre das vias partidárias, a natureza dos problemas que atingem a comunidade e as soluções que deveriam ser buscadas para eles. Eles querem

⁴⁴ SOUZA JUNIOR, 2002 c, op. cit., p. 44. O autor anota, ainda, a especificidade inglesa do início da representação da pluralidade: “Na França, as forças sociais vindas do feudalismo (nobreza e burguesia), diferentemente da Inglaterra, a partir de um certo momento, foram banidas da esfera do poder político. O Rei acabou impondo sua vontade sobre os Estados Gerais, onde a nobreza, clero e burguesia tinha representação. Desde 1614 não foram mais convocados pelo ancien regime. A nacionalização e a centralização Política, portanto, teve continuidade, a partir de então, sem a participação formalizada das forças sociais, bloqueado que foi o canal parlamentar. Sob esse ângulo, a unificação francesa acabou, pela ideologia absolutista, engendrando uma revolução-ruptura, que frustrou a evolução radicada no Reino Medieval: eliminou na prática o funcionamento das instituições tradicionais, máxime o Parlamento, que começara a desenvolver uma função representativa no sentido usado por Loewenstein”. “Portugal, um feudo erigido em Reino, sequer teve feudalismo. ‘Nobreza’ e ‘burguesia’ careciam, para começar, de força sócio-política para afirmarem-se diante do rei. Não teve, nem podia ter, tradição parlamentar”. Ibid., p. 46-47.

⁴⁵ Conferir CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri: Manole, 2004. Especialmente p. 13 ss, em que a autora retrata o Parlamento como o *locus* da representação política.

⁴⁶ SOUZA, José Pedro Galvão de. *Da representação política*. São Paulo: Saraiva, 1971.

⁴⁷ DICEY, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Classics, 1982. p. 3: “Parliament means, in the mouth of a lawyer (though the word has often a different sense in ordinary conversation), the King, the House of Lords, and the House of Commons; these three bodies acting together may be aptly described as the ‘King in Parliament’, and constitute Parliament”.

reunir a inteligência da Nação, não dividi-la em duas partes pelo passadiço parlamentar. Eles não gostam do debate quando o importante é a ação.⁴⁸

A acuidade com que Jennings se coloca diante dessa perspectiva é ainda mais interessante que a sua descrição. O referido autor insiste que a ação política depende do embate institucional dos diversos pontos de vista que se consolidam no Parlamento. Reconhece que a verdade em Política é contingente e nasce justamente da divergência inicial, de forma que cada grupo sempre deverá estar disposto a confrontar as suas idéias com as dos outros, por maior confiança que tenha nos seus próprios argumentos⁴⁹.

1.3.3 Desenvolvimento da representação no Parlamento

No Parlamento, temos, portanto, uma representação de nível diferente daquela que observamos na Chefia do Estado – seja monárquica, seja republicana. Nesta, busca-se a representação da unidade que constitui e que permite a existência da sociedade política. Naquela, no terreno dos diários conflitos políticos do Parlamento, têm-se uma representação dos vários matizes que dão cor à sociedade política.

O ponto importante que se quer estabelecer até aqui é que esses dois sentidos em que a expressão *representação política* se apresenta não são conflitantes. Pelo contrário, o ambiente democrático depende muito do sucesso dessa relação unidade-pluralidade, bem como das instâncias da representação política que lhe são próprias. Do contrário, nos locais em que essa relação não possui uma boa configuração, o ambiente democrático padece.

A palavra *relação* entre essas duas realidades não é figura de linguagem. Podemos dizer que a representação da pluralidade é análoga à da unidade que, como a luz branca, ao passar por um prisma, revela as cores de que é formada. Desse modo, não estamos a falar de duas realidades distintas, mas sim de duas dimensões da mesma realidade. Por outro

⁴⁸ JENNINGS, 1941, op. cit., p. 31.

⁴⁹ É o que coloca na seguinte passagem: “*It is as attractive Picture. The difficulty, to continue the rowing metaphor, is that there is agreement as to who shall be Cox. One cannot expect either site do pull with a will if Cox announces his intention of steering the boat over the weir: and the difficulty is politics is that there are different views as to where the weirs are to be found. The assumption upon which democracy is based is that inevitably there are differing views as to the policy which a State should follow. No honest man is entitled to assume that one policy is better than another; all that he can say is that de thinks that one is better. It will generally be found that the critic who asserts that parties are unnecessary has a belief in the rightness of his own opinion so profound that he does not realize that is a partisan opinion. He wants a “Council of Stare” to carry out his policy. The true democrat has a suspicion that he may not always be right. He is therefore tolerant of other people’s opinions*”. Ibid., p. 31-32.

lado, como é a decomposição da unidade, a pluralidade nela se inspira.

O debate da Política, como representação da pluralidade, não pode perverter-se em beligerância desregrada, sob o argumento da liberdade. A unidade que dá existência à sociedade política inspira *filia* aos grupos adversos, o que permite que, ainda dentro de suas divergências fundamentais, estes últimos possam dar passos seguros em direção ao bem comum. Esse foi justamente o grande avanço que a representação sofreu na Inglaterra, quando se abandona a idéia do *mandato imperativo*.

Embora ligados à pluralidade e, por conseqüência, divergentes, o compromisso do representante é com o bem comum, isto é, centro da unidade social. Essa consciência inglesa fez-se lapidar nas palavras de Sir William Blackstone: “E todo membro, embora escolhido por um distrito particular, quando eleito e investido, serve ao Reino todo”⁵⁰.

No quadro real do Parlamento, a situação deve ter consciência de que a oposição – ainda que adversária – também deseja o bem do Estado. Esta, por seu turno, ainda que tenha metas completamente alternativas ao modelo situacionista, é levada a crer que não existem intenções contra o Estado na situação. Quando a luz branca da unidade se apaga, o próprio prisma perde a razão de ser, e não se trata mais do espectro decomposto da unidade. Assim, a pluralidade desaparece, e, a partir daí, estamos já no terreno da Anarquia.

1.4 A REPRESENTAÇÃO DA MAIORIA

1.4.1 Significado político-constitucional da maioria

Como vimos até aqui, na tentativa de abordar com amplitude os significados diversos da representação política – o que chamamos de representação em sentido amplo –, podemos observar que, em um primeiro momento, existe uma instância da representação que diz respeito à unidade, consolidada principalmente na figura da Chefia de Estado. Ao lado disso, reconhecemos que a pluralidade das idéias políticas também é representada na

⁵⁰ BLACKSTONE, William. *Commentaries on the Laws of England*. 16. ed. v. 1. London: A. Strahan, 1825. p. 159 (Livro I, Capítulo II). Jellinek confirma essa posição: “*L’ensemble des seigneurs ecclésiastiques et laïques joints aux communes forme désormais le regnum; et ainsin chaque membre isolé est partie de la représentation de l’Empire; sa volonté n’est pas la volonté du groupe que l’envoie; c’est un élément de la volonté de tout le royaume*”. JELLINEK, 2005, op. cit., p. 267.

figura do Parlamento, instituição em que a luz branca – caracterizadora da unidade – passa como que por um prisma, que revela a diversidade de sua composição.

Além da unidade e da pluralidade, o Estado contemporâneo exige, cada vez em maior número, ações concretas e objetivas: eis o papel que desenvolve o *Governo*; surge com este último outra instância da representação política. O *Governo do dia*, principalmente nos países em que o separam do Estado⁵¹, também se diz que é *representativo*⁵². Essa representação que se consolida no *Governo* é a *representação da maioria*.

O *cabinet* representa, dentro do espectro pluralístico, a opinião prevalecente do corpo político, em um determinado momento histórico. Isso começa a ocorrer com o *Reform Act*, de 1832, segundo refere Cezar Saldanha Souza Junior⁵³. Com a *Great Reform*, de 1832, o Corpo Eleitoral inglês experimentou um grande acréscimo, ainda que o critério ainda fosse basicamente censitário⁵⁴.

Para Loewenstein, foram duas as principais conseqüências dessa Reforma. A primeira foi o fato de a Coroa passar a ter menos influência na indicação do Primeiro-Ministro, o que levou a uma verdadeira independência do Gabinete. A segunda – apontada por Loewenstein como a mais profunda – foi a necessidade “essencial de integrar a massa do eleitorado no processo político como um todo”⁵⁵.

Tal processo permitiu a germinação do princípio de que o Governo representa o partido majoritário. Nove anos depois da Grande Reforma – em 1841, a nomeação de Robert Peel para o cargo de Primeiro-Ministro marcava o reconhecimento final desse princípio, segundo o qual “o Governo deve ser formado pelo líder do partido majoritário

⁵¹ Nos locais, como o Brasil, em que a Chefia do Estado e a Chefia de Governo concentram-se no mesmo órgão – a Presidência da República –, a diferenciação tornar-se mais difícil. Isso leva, sem dúvida, a prejuízos para a compreensão e para a operacionalização da representação política em todos os seus níveis.

⁵² Convém afirmar que a expressão *Governo Representativo* assume, em princípio, duas possibilidades semânticas. No primeiro sentido – mais geral –, é tomada como o conjunto de órgãos e de pessoas que exercem o poder no Estado. É nesse sentido que – pensamos – a emprega Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Ver: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 83 ss. De outro lado, o *Governo Representativo* é utilizado em sentido estrito, significando o Gabinete. Jennings utiliza-se claramente da expressão *representative government*” nesse sentido. Ver: JENNINGS, Ivor. *Cabinet Government*. 3. ed. London: Cambridge University Press, 1959.

⁵³ SOUZA JUNIOR, 2002 c, op. cit., p. 70 ss.

⁵⁴ O caráter censitário somente perderia força no Reino Unido após o *Representation of the People Act*, de 1918 – considerado *the Fourth Reform Act*. Sobre o assunto, conferir: OGG, Frederic A. *The British Representation of the People Act*. *The American Political Science Review*, v. 12, n. 13, p. 498-503, aug., 1918.

⁵⁵ LOEWENSTEIN, Karl. *British Cabinet Government*. London: Oxford University Press, 1967. p. 104.

na Casa dos Comuns”⁵⁶. Conseqüentemente, o Governo fixava-se como o representante da maioria.

Essa representação surgiu na configuração do Estado graças a um absoluto caráter pragmático, imposto pela evolução histórica. Como bem relata Cezar Saldanha Souza Junior⁵⁷, o complexo quadro de atuações em que se viu envolvido o Estado a partir do final do século XIX impôs a necessidade de um Governo como poder autônomo. Esperava-se dele que fosse ativo e que estabelecesse objetivos prioritários e seccionais.

Em uma configuração desse tipo, a unanimidade (ou algo que a ela se assemelhe) tornava-se praticamente impossível nos assuntos do dia-a-dia da Política. Longe disso, o Governo passava a ser o representante de uma maioria – tantas vezes apertada – que ditava, em um dado momento histórico, as metas prioritárias. Por outro lado, a oposição consolidava-se como uma instituição estatal que, *“embora possa diferir do Governo sobre questões particulares, está preparada para aceitar e seguir a liderança daqueles que a maioria dos eleitores escolheu”*⁵⁸.

Como bem ressalta Monica Herman Salem Caggiano, Governo (no sentido estrito que aqui se toma), oposição e responsabilidade política são realidades que ganharam corpo concomitantemente no cenário inglês. Neste sentido,

Em verdade pode-se falar em uma especial valoração do fenômeno oposição em terreno inglês, no cenário a envolver o processo evolutivo do parlamentarismo, despontando sua significância no jogo do poder de forma quase que concomitante ao surgimento da tese de responsabilidade política que timbra o Coroamento da matriz parlamentarista.⁵⁹

1.4.2 Representação e Governo

Esta configuração do Gabinete indica o quadro fundamental dessa instância da representação política. O representante da maioria é responsável perante ela. No modelo criado em território inglês, e que, adaptado às idiossincrasias locais, espalhou-se por

⁵⁶ Ibid., p. 107. Loewenstein ainda demonstra que o início dessa consolidação experimentou certa fragilidade, devido, sobretudo, à intensa pluralidade de grupos existentes na Casa dos Comuns. Contudo, *“After the second electoral reforms of 1867, when, thanks to improved party organization, clear majorities were the rule, and there were single-party ministries under the strict control of Prime Minister, the Crown had no choice but to recognize the majority party leader as the legitimate Prime Minister”*. Ibid., p. 108.

⁵⁷ SOUZA JUNIOR, 2002, op. cit.

⁵⁸ LOEWENSTEIN, 1967, op. cit., p. 4.

⁵⁹ CAGGIANO, 1995, op. cit., p. 14.

muitos lugares, o Primeiro-Ministro e seu Gabinete convivem com um *shadow cabinet*. Este se encontra pronto para tomar o lugar do Gabinete efetivo ao sinal de alteração da maioria parlamentar.

De acordo com João Camillo de Oliveira Torres,

Para um político de vontade firme e gosto pela luta, o parlamentarismo oferece seduções maiores – libertado das estafantes ocupações burocráticas e rituais do Chefe de Estado, sem o cuidado pelo detalhe dos assuntos administrativos, o Primeiro-Ministro luta dia a dia por sua conservação no poder, do qual pode ser alijado a qualquer instante e enfrenta o adversário face a face, pois o líder da oposição está sentado à sua frente. Em um discurso, joga os destinos de seu Governo.⁶⁰

Essa *délicatesse* da função governamental explica-se pela relação que ela comporta com as demais instâncias da representação política. O bem comum do povo – o seu clamor último – é o pólo unificador do Estado. Essa unidade – fundada em valores genéricos e abstratos – vê-se representada na figura do Chefe de Estado. Contudo, as pretensas soluções, nascidas a partir da realidade, para o alcance ideal⁶¹ do bem comum, são as mais variadas possíveis – eis aí o campo da pluralidade que se vê representado no Parlamento.

O Governo, por sua vez, representa, entre as opiniões que compõe o espectro político em busca do bem comum, aquela que ganha apoio majoritário no momento histórico específico⁶². Como já acentuava Jennings⁶³, a própria crença na falibilidade humana – e dos grupos humanos – já indica que o conjunto de objetivos encarnados pelo Governo pode não ser o melhor para aquele momento, o que se traduz em fragilidade.

Tal fragilidade, no entanto, – não devemos nos deixar enganar – leva à responsabilidade. A permanência no Governo – e misteriosamente⁶⁴ todos ou quase todos querem permanecer no poder – depende, portanto, *de engenho e arte* do Gabinete e, principalmente, de seu Presidente no cotidiano da atividade política. Seu bom desempenho na direção dos negócios políticos garante – em nítido caráter meritocrático – a sua

⁶⁰ TORRES, 1961, op. cit., p. 163.

⁶¹ A palavra aqui é utilizada no sentido que lhe confere Giovanni Sartori. Ver: SARTORI, Giovanni. *A teoria da Democracia revisitada: o debate contemporâneo*. v. 1. Trad. de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. v. 1. Principalmente, o capítulo 4.

⁶² Segundo João Camillo, nesse sutil fluxo axiológico, o bem comum genérico e unitário se transforma em um “*feixe de bens comuns de caráter específico*”. TORRES, João Camillo de Oliveira. *A Democracia coroada*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1964. p. 182.

⁶³ JENNINGS, 1941, op. cit.

⁶⁴ Loewenstein corrobora esse caráter, não raras vezes, misterioso do poder. O que levaria, pois, positivistas e racionalistas em geral à loucura é assunto natural entre os realistas. LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the Government Process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1957. p. 3.

permanência; deslizes, em contrapartida, levam-no à bancarrota⁶⁵.

A responsabilidade que caracteriza o Gabinete em sua representação da maioria é, no fundo, o seu grande penhor. Como os seus erros podem levá-lo à dissolução, a sua atividade acaba gozando de uma liberdade ímpar. Isso produz governabilidade, isto é, a capacidade de transformar plataformas governamentais em ações concretas. Pode-se deixar o Gabinete agir, pois, sendo ele responsável, evitará errar. Casso erre (afinal, a possibilidade sempre existe), o remédio vem em dose rápida e eficaz: o Gabinete é dissolvido.⁶⁶

A falta dessa responsabilidade e, conseqüentemente, dessa liberdade impediam o sucesso do Gabinete francês do início do século XX, conforme texto de James W. Garner⁶⁷. Já na Inglaterra – pano de fundo para apresentação do tema –, o Gabinete atesta em sua característica essencial ser uma ligação – de responsabilidade, diríamos nós – entre a Casa dos Comuns e o eleitorado – *a buckle*, como se referia Bagehot⁶⁸.

1.4.3 Responsabilidade política

O Gabinete, como bem ressalta Herman Finer⁶⁹, só pode ser reconhecido no quadro em que também se encontram a Câmara dos Comuns e o eleitorado. O ponto central dessa relação é a existência na Inglaterra⁷⁰ de um Governo responsável. Cabe, aqui, uma indagação: no entanto, em que consiste essa responsabilidade?⁷¹ Alguns pensam, ainda segundo Herman Finer, que tal responsabilidade consistiria na possibilidade de o eleitor poder questionar o Governo acerca de suas ações e de obter respostas para essas perguntas.

⁶⁵ Jennings inicia a sua análise sobre o Gabinete caracterizando-o como um sistema de responsabilidade. Conferir: JENNINGS, 1959, op. cit.

⁶⁶ Como anota Jennings, “*British Governments are strong Governments, and all the stronger because their power rests on free opinion*”. JENNINGS, 1959, op. cit., p. 19.

⁶⁷ GARNER, James W. Cabinet Government in France. *The American Political Science Review*, v. 8, n. 3, p. 359, aug. 1914: “*In France, the respective roles of the chambers and the ministry are reversed; the ministry instead of guiding the legislature is itself controlled and directed by the legislature not only in respect to questions of general policy, but as regards subsidiary matters of legislation and administration. Not content with depriving the chief of state of his constitutional prerogatives and reducing him to the position of a figure head, the French chambers insist upon throwing the ministers out upon trivial questions, and this notwithstanding the constitutional prescription that they shall be responsible only for their general policies*”.

⁶⁸ BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. 7. ed. London: Kegan Paul, Trench, Trübner & CO LTD: 1894.

⁶⁹ FINER, Herman. Cabinet and Party, 1914-1921. *Economica*, n. 4. p. 75-86, jan. 1922.

⁷⁰ Sidney Low não esconde o orgulho inglês dessa característica de seu Governo. Conferir: LOW, Sidney. *The Governance of England*. London: T. Fisher Unwin, 1904. p. 15.

⁷¹ É a pergunta fundamental feita por FINER. 1922, op. cit., p. 76.

Todavia, um procedimento que permitisse tal cenário teria pouca força prática, além de inviabilidade certa⁷². Em primeiro lugar, porque aquela dependeria de mera responsabilidade moral que, embora fundamental na formação do caráter político, obviamente não pode ser o único instrumento de controle e de responsabilidade de seus atos na condução dos negócios públicos.

O segundo instrumento pelo qual a responsabilidade poderia ser garantida seria o *impeachment*. Contudo, alerta o referido autor, a sua eficácia não iria tão longe. De fato, o *impeachment* tem por fundamento uma responsabilidade político-criminal. Nele, têm-se dois problemas: em primeiro lugar, a sua aplicação depende dos meandros da persecução penal. Esta, a fim de garantir isenção e justiça, pressupõe um devido procedimento jurídico que se manifesta complexo e demorado.⁷³

Ao lado disso, é necessário que exista um crime, ainda que de tipificação bastante ampla. A incompetência política, por si só, não pode ser razão para o impedimento, o que elimina a possibilidade de contribuição do *impeachment* para o fortalecimento da responsabilidade política, no seu sentido mais estrito. Nesta, a questão que importa é somente se o Governo do dia – representante da maioria – cumpre bem a missão para a qual foi designado.⁷⁴

“O terceiro remédio” – esse eficaz – “é o que pode ser chamado de responsabilidade política. Ela consiste na terminação do poder e na demissão do Gabinete, do estadista cuja justificação de sua conduta é insuficiente”⁷⁵. A responsabilidade política, portanto, diz respeito simplesmente à capacidade de levar os negócios públicos a contento, ou seja, significa governar bem. Mais do que nunca, a Política ganha autonomia frente ao Direito. Aquela julga o que lhe diz respeito; além disso, possui os seus próprios métodos e a sua própria sanção. Sobre o assunto, Loewenstein é primoroso:

Quando o princípio da responsabilidade política esteve incorporado ao processo político, foi possível privar o Governo ou o Parlamento que estivessem no cargo de exercer o poder, podendo ser destituídos e substituídos de uma forma constitucional, significa dizer, sem recorrer à força ou à violência. (...) A responsabilidade política se converteu na técnica mais eficaz para controlar o

⁷² FINER. 1922, op. cit., p. 76.

⁷³ FINER, Herman. loc. cit.

⁷⁴ FINER, Herman. loc. cit.

⁷⁵ FINER, Herman. loc. cit. O autor prossegue: “A prime minister is not a free agent”. Ibid., p. 77.

detentor do poder.⁷⁶

No entanto, o arranjo construído historicamente pelos ingleses apresenta importantes ensinamentos. Levando-se em conta esse grau de responsabilidade do Governo, poder-se-ia pensar que ele se tornaria um fácil refém da Câmara dos Comuns. Contudo, duas especificidades surgem nesse quadro. Em primeiro lugar, se, por um lado, a opinião pública controla o Governo por meio da Casa dos Comuns, por outro lado, o Governo a controla, pois o partido de que ele nasce é o majoritário⁷⁷. Além disso, paira no cenário inglês a possibilidade de dissolução da Casa e a convocação de eleições gerais pelo Chefe de Estado, a pedido do Gabinete.

A Casa dos Comuns – que no fundo representa a opinião política do eleitorado⁷⁸ – apresenta um respeito natural pelo Gabinete – e por sua política – e não lhes colocará exigências maiores que as razoáveis e necessárias para a condução da política do dia. De acordo com James W. Garner, estaria aí outro motivo – tão relevante quanto o apresentado anteriormente – pelo qual o Gabinete, na França, não alcançou no início do século XX o mesmo sucesso de que dispunha às margens do Tamisa.⁷⁹

De outro lado, nos países em que as funções de Chefia de Estado e de chefia de Governo concentram-se na mesma pessoa, além da perda de *auctoritas* do Chefe de Estado, o Governo perde a responsabilidade. O chefe de Governo eleito diretamente pelo corpo eleitoral e que não responde politicamente perante o Parlamento é, pois, um *mito democrático*, no sentido que Voegelin⁸⁰ atribui à expressão.

A plataforma política do Governo, nesses casos, passa a desenrolar-se sem ordem e sem controle. De início, ele precisa utilizar-se dos meios mais impróprios para a obtenção da maioria necessária à governabilidade. Alcançada tal maioria – sabe-se lá a que preço! –, aquele não tem mais limites. As vozes do corpo político, ainda que uníssonas contra a política de Governo, soarão embargadas diante da impossibilidade de se encontrar um caminho institucional no Parlamento.

Apesar de se pretenderem democráticos, tais sistemas de Governo calam a voz da opinião pública no momento em que a sua manifestação é mais importante. Aquela poderá

⁷⁶ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. de Alfredo Gallego Anabitarte. 2.ed. Barcelona: Ariel, 1970. p. 71.

⁷⁷ Como anota Jennings, “*Public opinion controls the Government through the House of Commons; and Government through his majority controls the House of Commons*”. JENNINGS, 1959, op. cit., p. 20.

⁷⁸ JENNINGS, loc. cit.

⁷⁹ GARNER, 1914, op. cit., p. 353-374.

⁸⁰ VOEGELING, 1992, op. cit.

manifestar-se, porém a sua indignação não terá vazão no sistema jurídico, pois só um crime poderá antecipar o fim do mandato governamental – daí falar-se em *mito democrático*.

2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA EM SENTIDO ESTRITO

2.1 APROXIMAÇÃO AO TEMA

2.1.1 O sentido estrito da representação política

Como procuramos delinear no capítulo anterior, representação política não é um conceito unívoco, ou seja, não pode ser compreendido em um único sentido. Daí falarmos que se trata de expressão analógica, visto que comporta significados que, por um lado, não se confundem e que, por outro, guardam elementos semânticos unificadores. A partir dessa constatação, identificamos os três sentidos básicos de representação política.

O primeiro sentido dado à representação diz respeito— tanto no aspecto ôntico como no histórico — à unidade; na linguagem de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a representação-imputação. O referido autor a conceitua desse modo porque, segundo ele, esse aspecto da representação “pode significar que a vontade do representante é a vontade do representado. Da representação, pois, resulta uma imputação, a imputação da vontade do representante aos representados (...)”.⁸¹

De fato, a representação, nesse sentido, sempre existiu, o que dá guarida ao

⁸¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 64

argumento de Jellinek⁸², para quem, mesmo na Grécia clássica, existiam instituições representativas. De fato, sempre houve órgãos decisórios cujas ações eram imputadas ao povo como um todo, ainda que este último não pudesse expressar-se em relação aos caminhos decisórios daqueles órgãos. Não se pode negar, portanto, que as decisões das magistraturas atenienses eram consideradas como próprias do povo de Atenas, até mesmo das mulheres que não participavam da vida política.

Contudo, a representação como expressão da pluralidade de opiniões surge apenas na Idade Média: “É só então que os órgãos representativos surgem, não para realizar uma imputação de vontades, mas para exprimir a vontade dos representados, para exprimir uma vontade que as condições da época impediam se fizesse ouvir diretamente”⁸³. Estava aí não mais apenas a representação como sentido unitivo último e transcendente da sociedade política mas também a representação *junto ao Poder*, no sentido que José Pedro Galvão de Souza atribui à expressão⁸⁴.

A partir da Idade Média e, sobretudo, nos dias atuais, a representação política é apresentada principalmente nesse sentido, razão pelo qual o tratamos como o *sentido estrito*. Embora pareça apenas um detalhe semântico, ignorar o caráter analógico da representação política, tratando-a como expressão unívoca, leva à perda de significado tanto desse sentido usual (o sentido estrito) quanto dos demais que a ele se ligam.

Estaria nesse ponto – talvez – um dos pressupostos teóricos que tanto empolgaram movimentos por eleições diretas. Segundo um pensamento reducionista da representação política, ela só existe nesse tipo de eleições, independentemente da função e da instância do órgão representativo. Com isso, sem precisão científica alguma, questionou-se o caráter representativo das eleições indiretas tanto para Chefe do Estado como para de Governo.

Longe disso, é importante reconhecer que a representação política comporta um sentido, segundo o qual o corpo político se expressa junto ao Poder. Essa expressão política está, ao mesmo tempo, delimitada e instrumentalizada pelo Direito. De fato, é ele que institui quem e como este pode expressar-se pelo processo representativo, bem como acerca do alcance substantivo dessa representação. De qualquer modo, compreender bem o sentido estrito da representação política é fundamental para o ambiente democrático, já que

⁸² É justamente no seu pensamento que Manoel Gonçalves Ferreira Filho se baseia para, com a habitual precisão, destacar esses elementos preciosos do pensamento de Jellinek.

⁸³ FERREIRA FILHO, 2002, op. cit., p. 65. O autor declara: “Assim, apenas na Idade Média aparece a representação com o caráter de instrumento de participação dos governados no Governo, ou, ao menos, como instrumento de expressão de sua vontade junto aos governantes”.

⁸⁴ SOUZA, 1971, op. cit.

a mola propulsora da vida juspolítica depende de seu correto ajuste às necessidades da realidade.

O processo legislativo, entre outros temas constitucionais, depende de forma essencial dessa equação pela qual a pluralidade do corpo político ganha voz institucional. A representação política, no sentido estrito, é a representação da pluralidade, isto é, a expressão do corpo eleitoral em sua diversidade. A partir daqui, a expressão *representação política* será utilizada nesse sentido, salvo quando explicitamente se lhe atribuir significado diverso.

2.1.2 Desenvolvimento da representação política

Um questionamento comum ao se falar em representação política diz respeito à natureza do mandato. O termo propriamente dito – mandato – faz referência inicialmente ao Direito Privado no âmbito do qual a vontade de uma pessoa é exercida em nome de outrem, o mandatário. Contudo, a redução do mandato político à sua expressão privatística trouxe verdadeiro horror a muitos teóricos que procuraram buscar uma natureza própria para o mandato político.

Como afirmamos, a representação política nasce em pleno ambiente de Direito Privado. Isso ocorre porque a esfera pública não existia no momento de sua concepção. Isso conferiu à representação política medieval uma peculiaridade que somente pode ser compreendida sob esse específico pano de fundo. Conforme Cezar Saldanha Souza Junior, o Reino Medieval Feudal caracteriza-se basicamente pela “fragmentação territorial e social do poder político” e pela “hierarquização da sociedade”.⁸⁵

Pela primeira característica, não é possível observar um poder político central. Pelo contrário, os senhores feudais tornaram-se quase onipotentes em suas terras: “Era tão grande a independência local do senhor feudal que historiadores importantes negam a natureza estatal do Reino”⁸⁶. De acordo com a segunda característica, as relações que compõem a teia da sociedade medieval são de Direito Privado, porque exprimem “relações

⁸⁵ SOUZA JUNIOR, 2002 c, op. cit.

⁸⁶ Ibid., p. 21.

de cunho pessoal (relações não territoriais)”⁸⁷.

Ao nascer nesse ambiente, a representação política não poderia jamais passar incólume: “Claramente, se nota aí que a representação é, então, a transposição do mandato civil para o plano político, o plano do Direito Público”⁸⁸. Segundo Cezar Saldanha Souza Junior:

Agora se entende a particularidade medieval feudal de instituições políticas, como as parlamentares, reguladas pelo Direito Privado, e a da própria organização constitucional, toda urdida de incontáveis pactos privados, escritos e não escritos, envolvendo pessoas, estamentos sociais e o próprio Rei, da qual a Magna Charta, assinada pela primeira vez em 1215, é exemplo e ícone.⁸⁹

O Parlamento inglês – que serve de modelo sobre o assunto – jamais deixou de reunir-se e oscilou entre protagonizar cenas da vida política e submeter-se docilmente à vontade da Coroa. Entretanto, a partir do desenvolvimento ocorrido entre os séculos XV e XVII, o principal pressuposto do mandato de cunho privado – a inexistência de uma esfera pública – desaparece com o Estado Moderno⁹⁰.

Para dar conta dessa situação original, surge a moderna representação política, pela qual os antigos mandatários, estritamente ligados às prescrições de seus mandantes quando reunidos nos antigos Parlamentos, passam a ter liberdade para a deliberação. A partir desse ponto, não representam mais os interesses (ou ainda as vontades) daqueles que os elegeram. Longe disso, como se consolidou na doutrina inglesa, representam o Reino, o bem comum.

O regime que surge após a Revolução Gloriosa, portanto, possui efeitos concretos na representação política, visto que consolida uma tendência histórica da passagem do mandato imperativo ao mandato político-deliberativo. Carl Friedrich identifica esse *turn point*, em passagem que merece ser aqui transcrita:

Esses [os antigos mandatários], portanto, não eram representantes nacionais, mas agentes do poder local agindo sob instruções específicas ou mandatos. Isso era

⁸⁷ SOUZA JUNIOR. loc. cit. p. 21. O autor realiza primorosa análise dessa relação social da Idade Média. Além disso, para se ter idéia do alcance disso, basta olhar para o Direito Administrativo contemporâneo. Ele prega – e a Constituição brasileira de 1988 incorporou literalmente – o princípio da impessoalidade, segundo o qual os atos praticados pelo agente público não se confundem com este, e tampouco deve ser a manifestação de seus interesses privados. A relação privada da sociedade medieval, na contramão dessa idéia, tem na personalização – e conseqüente inexistência do espaço destinado ao público – uma de suas características fundamentais.

⁸⁸ FERREIRA FILHO, 2002, op. cit., p. 65.

⁸⁹ SOUZA JUNIOR, 2002 c, op. cit., p. 28.

⁹⁰ Cezar Saldanha qualifica-o como Estado Burocrático Centralizado Territorial Nacional Moderno. SOUZA JUNIOR, loc. cit.

verdade, todavia, somente enquanto eles agiam separadamente. Quando o rei e as duas casas do Parlamento agiram juntos, depois de terem solucionado suas diferenças e celebrado um compromisso, ele foram levados a representar o corpo político como um todo.⁹¹

Esse caminho natural seguido pelos ingleses não encontrou paralelo em outros cenários políticos. Isso fez com que a representação política, em sua gênese pura, só existisse na Inglaterra. Como veremos, o paralelo que se apresenta às margens do Sena apresenta contornos muito distintos, o que merece uma análise especial. A grande razão para essa peculiaridade inglesa está no fato de a Revolução Inglesa ter sido “uma revolução legítima, feita no espaço das instituições, pelas instituições e com as instituições vigentes”⁹².

2.1.3 Conseqüências da representação política moderna

A representação política que se consolida no âmbito do Estado Nacional sofre um particular dilema doutrinário. De um lado, aquela é considerada um mal necessário, pois, segundo Rousseau, desnatura a Democracia que adjetiva (Democracia Representativa) e somente é aceita pela inviabilidade prática da via direta. Rousseau coloca a atividade política como a mais importante no âmbito do Estado, razão pela qual não poderia ser delegada. O mestre genebrino conclui seu raciocínio criticando os ingleses que, em sua opinião, imaginavam-se livres, mas só o eram quando votavam.⁹³

De outro lado, temos a celebrada observação de Montesquieu para quem a necessidade da representação não decorreria da impossibilidade da ideal via direta de expressão da opinião política. Segundo este autor, a necessidade da via representativa decorre basicamente da incapacidade do homem comum para os *affaires*. Sua capacidade, de outro lado, seria suficiente para escolher os representantes hábeis para tal tarefa.⁹⁴

⁹¹ FRIEDRICH, Carl J. *Constitutional Government and Democracy*. Boston: Ginn and Company, 1950. p. 263. “These, then, were not national representatives but agents of local powers acting under special instructions or mandates. This was true, however, only as long they acted separately. When the king and the two houses of Parliament acted together, after having settled their differences and reached a compromise, they were taken to represent the whole body politic”.

⁹² SOUZA JUNIOR, 2002, op. cit., p. 46.

⁹³ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Du Contract Social ou Principes du Droit Politique*. Amsterdam :Marc-Michel Rey, 1762. Liv. III, Cap. XV. p. 138. “Le peuple Anglois pense être libre; il se tromp fort, il ne l’est que durant l’Election des membres du Parlement ; si-tôt qu’ils sont élus, il est esclave, il n’est rien”

⁹⁴ MONTESQUIEU. *De L’Esprit des lois*. Londres : [s.e.], 1777. Liv. XI, Cap. VI.

Disso resulta uma importante questão: a representação política é um mal necessário em vista da impossibilidade da via direta de expressão da pluralidade do corpo político ou ela está intimamente ligada – e aí seria um bem – ao ambiente das sociedades complexas que caracterizam o Estado Moderno e o Contemporâneo?

Como o próprio Rousseau constata, a representação política, nesses contornos, é uma realidade nova a seu tempo. Além disso, deixa claro que ela não existia nas antigas Repúblicas⁹⁵, tal qual se apresenta no século XVIII. Embora atribua à Idade Média o nascimento de “iníquo e absurdo Governo”, fica nítido que o seu maior problema a repugnar é justamente a separação entre o público e o privado que pressupõe a representação política⁹⁶. Para Luis Fernando Barzotto, na visão antropológica de Rousseau, não existem espaços autônomos para o público e para o privado.⁹⁷

Ainda se deve frisar que o pensamento de Rousseau, embora tentador, apresenta falhas e está ancorado em pressupostos que julgamos equivocados, como se verá adiante. A principal delas, contudo, é que o resultado prático da confusão entre governantes e governados é a Anarquia. Como alerta José Pedro Galvão de Souza, “*Sob o ponto de vista da forma de Governo, uma Democracia pura seria o anarquismo, pela total identificação do poder com a sociedade, acarretando o desaparecimento do poder*”⁹⁸.

No entanto, o argumento mais contundente contra a idéia da via direta rousseauiana parte de Benjamin Constant. Este último, também suíço, nascido a poucos quilômetros de Genebra – *em Lausanne* – indica os erros e os perigos do pensamento de Rousseau. Reconhece que a idéia expressa no *Contract Social* leva à Anarquia, e ela é tão – ou mais! – danosa que a própria Tirania⁹⁹.

De acordo com Benjamin Constant, em capítulo dedicado à análise do pensamento de Rousseau, aquele aponta que “*Despotismo e Anarquia são mais parecidos do que as pessoas pensam*”¹⁰⁰. Indica, além disso, que a função primordial do Governo é a de defender o indivíduo e que, na sua ausência, nada mais resta dessa proteção, pois é mais

⁹⁵ ROUSSEAU, 1762, op. cit., p. 138.

⁹⁶ ROUSSEAU, loc. Cit.

⁹⁷ BARZOTTO, Luis Fernando. *A Democracia na Constituição*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003 a.

⁹⁸ SOUZA, 1971, op. cit., p. 31.

⁹⁹ CONSTANT, Benjamin. *Principles of Politics Applicable to All Governments*. Trad. de Dennis O’Keeffe. Indianapolis: Liberty Fund, 2003.

¹⁰⁰ Ibid., p. 7.

fácil conter um Governo tirano que uma massa desordenada e tirana ¹⁰¹.

É lícito, portanto, concluir que a representação política é elemento fundamental do Estado, e não apenas um mal necessário ¹⁰². Nessa mesma corrente de raciocínio, desponta João Camillo de Oliveira Torres, para quem o *mito da Democracia Direta* – é assim que aborda o tema – é uma “*utopia funesta, pois, a primeira garantia da liberdade reside na diferenciação bem rígida entre a órbita do direito público e a órbita do direito civil*”. ¹⁰³ Essa percepção também não passou ao largo de Montesquieu, como teremos a oportunidade de analisar neste texto.

2.2 MODELOS INICIAIS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

2.2.1 O modelo inglês

A representação política desenvolve-se em duas vertentes básicas: segue, pois, uma linha própria na Inglaterra e outra na França. Embora muitos as tratem como sinônimas, cremos que elas guardam valores e características peculiares, o que torna imprescindível o estudo dessas diferenças. ¹⁰⁴

O dado fundamental da representação política que se desenvolve em ambiente inglês é a sua naturalidade. Como já analisávamos em momento anterior, a Revolução Gloriosa que consolida o Parlamento como centro da representação política da pluralidade das opiniões ocorre sem rupturas; é, no fundo, um acordo de cavalheiros realizado sob a sombra das instituições. Como refere Samuel E. Finer, o latente Parlamento não pretendia “*enfraquecer os poderes da Coroa, mas controlá-los*”. ¹⁰⁵

¹⁰¹ CONSTANT, loc. cit.: “*Government is the use of public force against individuals. When it is used to stop them hurting each other, it is a good government. When it is used to oppress them, it is a frightful government, but in no sense is it anarchic*”.

¹⁰² Como lembra Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “*Para a Ciência Política é verdade assente que, nas sociedades complexas, o Governo é sempre exercido por u’a minoria. Isto em um duplo sentido: primeiro porque as decisões são sempre efetivamente tomadas por u’a maioria, nunca por um só, jamais por todos; segundo porque de u’a minoria social, uma elite provém os elementos que ocupam os cargos principais, exercem as funções-chave*”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da Democracia*. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 31.

¹⁰³ TORRES, 1961, op. cit., p. 76.

¹⁰⁴ Uma das comparações mais interessantes entre os dois modelos pode ser encontrada em FINER, Samuel E.. *The History of Government*. v. 2. Oxford: Oxford University Press, 1999. Especialmente, p. 1039 ss.

¹⁰⁵ FINER, loc. cit.

A primeira fase da gênese do Governo Representativo, ainda sob o manto do Direito Privado, garantiu à atmosfera inglesa o exercício do princípio da subsidiariedade em seu grau mais alto. Os primeiros documentos jurídicos que surgem são efetivos mandatos com rígidas instruções. Contudo, em um momento seguinte, os ingleses reconhecem que instruções dessa natureza não davam conta do ambiente que se formava no Estado Nacional, caracterizado por sociedades complexas.

Imbuídos de extremo pragmatismo, sabem que necessitam de um mandato de outra natureza. Edificam um mandato baseado na *influência*, termo que Carl Friedrich sutilmente agrega ao seu conceito de representação política. Para este autor, representação é o processo pelo qual se exerce influência sobre a ação governamental¹⁰⁶.

Ainda, o referido autor indica dois elementos fundamentais que se pode identificar nesse modelo de representação. O primeiro deles já salientado é que a representação política possui mais relação com a *influência* que com a participação. Essa consciência inglesa proporcionou uma superação pacífica do mandato imperativo sem a necessidade de abstrações justificadoras¹⁰⁷. No segundo, Carl Friedrich delimita o significado da expressão *ação governamental*, indicando que a emprega em sentido bastante amplo, incluindo os atos legislativos¹⁰⁸.

Nesse ponto – o da representação como influência –, cremos que Carl Friedrich identificou aquilo de mais fundamento no pensamento de Burke sobre a representação inglesa. Para este último, a representação não é uma questão de participação e tampouco a idéia de um interesse nacional abstrato que se alcança pela via abstrata. Este autor, ao mesmo tempo, rechaça aqueles que vêm na representação política a reunião dos agentes locais (preocupados com os interesses ou com as vontades de seus representados)¹⁰⁹ e os que a identificam como a busca de uma verdade necessária.¹¹⁰

¹⁰⁶ FRIEDRICH, 1950, op. cit., p. 266, textualmente: “Representation then would be the process through which the influence which the entire citizenry or a part of them have upon governmental action is exercised on their behalf by a smaller number among them, with binding effect upon those represented”. Robert Dahl também apresenta a influência como fator fundamental na relação entre governantes e governados. Ver: DAHL, Robert A. *Who governs? Democracy and power in an American city*. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2005.

¹⁰⁷ FRIEDRICH, loc. cit.: “It [the representation] is advisedly a matter of influence rather than participation or control, since representation is necessitated by a large number of citizens. Such a large body of people is not very likely to participate in or effectively to control governmental action”.

¹⁰⁸ FRIEDRICH, loc. cit.

¹⁰⁹ FRIEDRICH, loc. cit.

¹¹⁰ Interessante a análise de James Conniff. Ver CONNIFF, James. Burke, Bristol, and the Concept of Representation. *The Western Political Quarterly*, v. 30, n. 3, p. 329-341, sep, 1977. Segundo o referido autor, “Burke denounces the abstract thinking of those who insist on doing what is ‘right’”. Ibid., 332.

De fato, o elemento fundamental do pensamento inglês sobre a representação política cristalizado em Burke é que, embora o eleitorado exerça sim uma influência sobre o pensamento do representante, este último possui a liberdade – e, ao mesmo tempo, o compromisso – de buscar no dia-a-dia do cenário político o bem comum. Sem ignorar o peso da opinião dos representados – mais próximos aos problemas cotidianos que dependem da atividade política – o representante percebe que não pode estar adstrito à hipotética voz do povo¹¹¹.

Cabe referir agora que a representação política na Inglaterra – primeira matriz do tema – conciliou alguns elementos que tornaram no primeiro momento a repetição do modelo de desenvolvimento muito difícil – para não dizer impossível! – em outros países¹¹². Entre eles, destaca-se a concepção da representação política como exercício da Razão Prática, idéia que se havia perdido na Europa Continental graças ao advento do racionalismo em suas várias expressões¹¹³.

Essa característica do pensamento inglês fica evidente na obra de Burke, para quem a virtude mais importante do representante não é a sabedoria, no sentido teórico, mas sim a prudência¹¹⁴, virtude essencial da Política para Aristóteles¹¹⁵. A representação, portanto, não é uma questão de participação do povo nas ações do Estado, nem uma busca por uma abstração – entre os ingleses, ela está atrelada à realidade no sentido clássico do termo.

Em suma, de acordo com Samuel E. Finer, o modelo que emerge da experiência inglesa, nos séculos de sua depuração, é um Parlamento que possui três características básicas: a regularidade das reuniões, as fórmulas fixas pelas quais alguém pode ser um representante e o auto-estabelecimento como um corpo intermediário entre o Governo e a sociedade.¹¹⁶

¹¹¹ É o que fica claro na seguinte passagem: “*I have nothing to do here with the abstract value of the voice of the people. But as long as reputation, the most precious possession of every individual, and as long as opinion, the great support of the State, depend entirely upon that voice, it can never be considered as a thing of little consequence either to individuals or to Government*”. BURKE, Edmond. *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*. In: *Select Works of Edmund Burke*. v. 1. Indianapolis: Liberty Fund, 1999 d. (A New Imprint of the Payne Edition). p. 70. Segundo Conniff, refletindo sobre o pensamento de Burke nesse ponto, “*Government is not a question simply of will or inclination; rather, it involves judgment. It is not a matter of what people want, but of what is best to be done. It is quite possible, then, that judgments may be in error. Further, it is likely that the judgments most prone to error are those which are most remote. The representative is the man on the scene; he is the political expert*”. COFNIFF, 1977, op. cit., p. 333.

¹¹² Conferir FINER, 1999, op. cit.

¹¹³ Conferir MACINTYRE, Alasdair. *Depois da virtude*. Trad. de Jussara Simões. Bauru: EDUSC, 2001 e Id. *Justiça de quem? Qual racionalidade?* São Paulo: Loyola, 1991.

¹¹⁴ CONIFF, 1977, op. cit.

¹¹⁵ Conferir BARZOTTO, 2003 a, op. cit.

¹¹⁶ FINER, 1999, op. cit., p. 1032.

2.2.2 O modelo francês

A representação, na França, também apresenta origens feudais. Inicialmente, ela decorre dos pactos existentes entre os reis e os nobres, visto que os primeiros convocam os últimos a fim de pedir ajuda e conselho. Havia, de fato, uma natureza contratual, porque, se, de um lado, era direito dos nobres comparecerem às assembléias, por outro, tratava-se também de um dever em virtude da relação feudal¹¹⁷.

Mais tarde, com o esmorecimento do regime feudal, ocorre uma importante diferença: o direito a ser representante, anteriormente obtido a título pessoal, dependia, a partir de agora, de uma eleição. Todavia – e aqui temos um traço distintivo do modelo francês –, “*desde então, a representação adquire cada vez mais o caráter de uma representação de classes e de interesses particulares*”.¹¹⁸

Entre as tentativas para se corrigir tal problema, tentou-se, na formação dos Estados Gerais de 1484, implantar um sistema diverso que pudesse equacionar pluralidade e unidade. De acordo com Carré de Malberg:

Nesta época, as três ordens ou estados se reuniram em paróquias para nomear nelas, em comum, seus deputados; dessa forma, cada deputado, por sua vez, ao receber mandato das três ordens ou estado, teve de representá-los conjuntamente, confundindo-se assim todas as classes em um corpo único. Se este procedimento eleitoral tivesse continuado sendo praticado, teria por efeito fundar a unidade da Nação pela fusão das ordens ou estados e teria originado uma verdadeira representação nacional, que, de longe, teria atenuado e até apagado as distinções de classes. Porém, este sistema eleitoral não se manteve.¹¹⁹

Além disso, a História pré-parlamentar francesa também contribuiu para uma configuração distinta do modelo inglês, já que, enquanto as assembléias inglesas buscaram colocar limites à Coroa, as francesas, em regra, funcionavam apenas para dar suporte à propaganda dos reis. As reuniões dos Estados-Gerais, por outro lado, nem sempre contavam com a presença dos três Estados, um dos símbolos da gênese débil do Parlamento francês.¹²⁰

Além disso, se a representação política, em terreno inglês, nasce da composição

¹¹⁷ CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría General del Estado*. Trad. de José Lión Depetre. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

¹¹⁸ Ibid., p. 944.

¹¹⁹ Ibid., p. 945.

¹²⁰ FINER, , op. cit.

político-social e de uma revolução legítima, na França, ela decorre de um rompimento¹²¹. Neste sentido, os ingleses mantinham a representação da unidade na Coroa e incrementavam o sistema representativo com a abertura à influência do corpo político em sua pluralidade. Os franceses, por seu turno, apresentam um problema anterior: precisam encontrar um novo centro de imputação. Para Angel Garrorena Morales:

(...) o que está em jogo, em suma, é a possibilidade ou impossibilidade de apresentar a Nação como sujeito de imputações soberanas, suscetível de ser dialeticamente utilizada frente aquele que até agora tem o monopólio de todas as imputações soberanas, isto é, frente o Monarca.¹²²

Nesse quadro, a representação de modelo francês busca garantir essa possibilidade – a de a Nação tornar-se o centro de imputação. A Nação, contudo, somente pode existir por meio de seus representantes, “*daí se conclui que só a representação pode realizar esse dogma fundamental para o pensamento liberal-burguês (e para os interesses da burguesia) que é a soberania nacional*”¹²³. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Não se confundindo com o povo, sendo uma entidade abstrata, a Nação, evidentemente, não pode, por si, exercer o supremo poder. Tem ela, portanto, necessidade de representantes que expressem a sua vontade. Destarte, todos os que ocupam postos de mando, todos os que participam do Governo, se a soberania pertence à Nação, são representantes desta e só desta.¹²⁴

Isso gerou no pensamento francês uma confusão entre a representação da unidade e a representação da pluralidade. Por um lado, inspirados nos dogmas de Rousseau e de Sieyès, estabeleceu-se no ideário revolucionário que “*O soberano está formado unicamente pelos particulares que o compõe*”¹²⁵; ainda, ao indagar “*O que é a vontade de uma Nação*”, respondeu-se que “*É o resultado das vontades individuais, do mesmo modo que a Nação é o conjunto dos indivíduos*”¹²⁶. Por outro lado, para amenizar esse caráter individualista, “*o Constituinte deriva a idéia da unidade orgânica da Nação, que havia de encontrar sua expressão clara e forte no art. 1º, do título III, da Constituição de 1791*”¹²⁷.

A Nação, portanto, é o elemento fundamental da configuração estatal, porém carece para a sua plenitude de uma âncora institucional na realidade a ser exercida por uma Chefia

¹²¹ Como lembra Carré de Malberg, “*Na Constituição de 1791, nada fica das tradições e dos princípios representativos do antigo regime*”. CARRÉ DE MALBERG, 2001, op. cit., p. 948.

¹²² GARRORENA MORALES, Angel. *Representación Política y Constitución democrática*. Madrid: Civitas, 1991. p. 26.

¹²³ Ibid. p. 24.

¹²⁴ FERREIRA FILHO, 2002, op. cit., p. 69.

¹²⁵ ROUSSEAU, 1762, op. cit., p. 22.

¹²⁶ SIEYÈS, Emmanuel Joseph de. *Qu'est-ce le Tiers-État?*. 3. ed. Paris, 1789. Cap. VI. p. 157.

¹²⁷ CARRÉ DE MALBERG, 2001, op. cit., p. 951.

de Estado neutra e suprapartidária, o que, de fato, não ocorreu na França pós-revolucionária.

Sieyès, o grande teórico do modelo representativo francês, demonstra que, embora os cidadãos (que ele chama de comuns, o chamado Terceiro Estado) – sejam a mola propulsora da sociedade, aqueles são relegados a segundo plano quando se trata de atividade política¹²⁸. Isso conduz o pensamento de Sieyès a um igualitarismo utópico que ignora as qualidades concretas do cidadão sob o argumento de que uma Nação é a comunidade de homens iguais¹²⁹.

Diferentemente do modelo inglês, a premissa francesa não se restringe à agregação dos homens comuns na vida política ao lado da nobreza: ela se ancora, pois, na extinção da aristocracia¹³⁰. A Nação de Sieyès, portanto, não é constituída por indivíduos que, ao mesmo tempo, são organizados segundo instituições e que participam do bem comum segundo critérios de Justiça Distributiva. Aquela é amorfa, constituída por um conjunto de células iguais que não são capazes, a não ser por uma abstração coercitiva, de constituir – graças às suas diferenças – tecidos, órgãos e sistemas. Aqui reside a principal distinção entre a Nação de Sieyès e o Reino de Blackstone.

Como refere Georg Jellinek, na companhia de Faustin-Hélie, há uma diferença sutil entre o Art 8º, da Lei de 22 de dezembro de 1789¹³¹, e a concepção de Blackstone. Enquanto o deputado inglês representava o Reino, isto é, “a coletividade das *comunitates regni*”, na França, o deputado representa a Nação, ou seja, o conjunto de indivíduos¹³².

Nos dois casos, têm-se a representação de uma pluralidade de indivíduos. Entretanto, no primeiro, eles estão organizados em corpos que conjugam uma vinculação sociológica à realidade e a necessária transcendência ao bem comum que a Política exige. No segundo, trata-se apenas de um conjunto de indivíduos que, idealisticamente, estariam

¹²⁸ SIEYÈS, 1789, op. cit.

¹²⁹ SIEYÈS, 1789, op. cit.

¹³⁰ Sieyès deixa clara a sua repugnância pela nobreza. Ibid., p. 26. Além disso, ao analisar a proposta de imitar o Parlamento inglês (em duas Câmaras), assegura que essa reprodução é impossível na França. Ibid., p. 88 ss.

¹³¹ Art. 8º. “*Les représentants nommés à l’Assemblée nationale par les départements ne purront être regardés comme les représentants d’un département particulier, mais comme les représentants de la totalité des départements, c’est-à-dire de la nation entière*”.

¹³² JELLINEK, 2005, op. cit. Continua o mestre: “*Encore aujourd’hui on peut retrouver cette différence entre les doctrines anglaise et française au Parlement, bien qu’elle s’eface de plus en plus chaque jour. Au point de vue pratique cela a cette importance que l’opinion anglaise rattache le droit de vote à la commune ; tandis que l’opinion française, le rattache à l’individu*”.

agrupados por um princípio racionalista¹³³.

À frente de todos esses argumentos, há uma questão central que diferencia o modelo representativo francês do modelo inglês: a concepção iluminista-racionalista da Razão. Diversamente da ilha anglo-saxônica em que prevaleceu a veia empírico-realista, a França é tomada de assalto por essas correntes filosóficas que vêem na abstração e nos arquétipos as soluções ideais para todos os problemas, especialmente os da Política. Dessa forma, os problemas práticos possuem as suas soluções construídas a partir de construções de ordem matemática¹³⁴.

A representação política não poderia passar incólume a esse ambiente, o que leva Georg Jellinek a declarar que toda a construção sobre a soberania nacional formulada por Siéyès buscava apenas justificar a inconveniência do mandato imperativo¹³⁵. Portanto, o que no ambiente inglês ocorreu de forma natural, significou, pois, ruptura na França, em virtude de uma concepção bastante distinta sobre o tema.

2.2.3 Consequências dessa dualidade

Podemos dizer que a representação política que nos é apresentada hoje é fruto do choque – ou da manutenção – desses dois modelos básicos. O primeiro ponto a ser observado é que a Inglaterra possui um precedente histórico de praticamente um século em relação à França na configuração do tema. Ao lado disso, como já buscamos clarificar, a representação política inglesa apresentou peculiaridades que a destacaram se comparada ao modelo francês.

Na passagem do mandato imperativo para o representativo, os ingleses não se

¹³³ Nesse ponto, Siéyès exclama: “*Le Tiers demande donc que le votes y soient pris par têtes e non por Ordres*”. Ver: SIEYÈS, 1789, op. cit., p. 29.

¹³⁴ Manoel Gonçalves Ferreira Filho delimita a questão com a atual maestria: “*No pensamento do século XVIII, como já se assinalou anteriormente, toda a vida, social e individual, devia ser sujeita à Razão. Ora, os princípios racionais são universais. O que é racional, é racional ontem, hoje ou amanhã, aqui ou acolá, sublinhavam os pensadores do Iluminismo. Assim, a Nação há de querer sempre o que a Razão quer, e, participando da Razão, os representantes exprimiram sua vontade sobre qualquer problema político, sempre que dessem a ele uma solução racional*”. FERREIRA FILHO, 2002, op. cit., p. 67. Conferir ainda VIGO, Luis Rodolfo. *Vision Critica de la Historia de la Filosofia del Derecho*. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 1984.

¹³⁵ Textualmente, “*C’est alors que Siéyès, si influent, se fait le champion énérgique de l’indépendance des des députes vis-à-vis des électeurs, en insistant sur les graves inconvénients que naîtraient de la continuelle consultation des corps électoraux par les députés. Toutes les autres raisons, qu’invoque le défenseur du libre mandat, sont d’une nature purement doctrinal ; ce sont de simples justifications de ce qui était pratiquement nécessaire*”. JELLINEK, 2005, op. cit., p. 325.

negaram a observar pragmaticamente o princípio da subsidiariedade. A concepção de que a opinião do eleitor tem um valor e que este deve exercer uma influência nas ações do representante não foi ignorada. Deste modo os ingleses reconheciam que o homem comum possuía também, ainda que em nível distinto, a capacidade de refletir sobre o bem comum. O que se rechaça apenas é a idéia de uma vinculação absoluta de vontades, própria do Direito Privado.

Quando Blackstone se refere ao Reino – como já analisamos –, ele pensa na comunidade de homens concretos que, embora possuidores de interesses e de vontades individuais, podem transcender tais circunstâncias a fim de buscar o bem comum. O representante inglês, como o define também Burke, representa essa *transcendência* que – embora abstrata em um primeiro momento – decorre, na verdade, da expressão concreta dos homens como Reino.

No modelo francês, o homem concreto foi simplesmente abandonado por uma abstração típica do ambiente iluminista: a Nação. Ainda que o modelo francês apresentasse um apelo mais igualitário e popular, isso não passou de impressão. Ao ignorar o homem concreto (o cidadão), os franceses excluíram qualquer possibilidade imediata de que o seu modelo de representação política pudesse significar a expressão da pluralidade política existente no País. Sobre isso, de acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Essa interpretação não exclui – é evidente – que o móvel dos constituintes de 1789 fosse obstar ao populacho a participação no poder, o que seria logicamente sustentável se se reconhecesse a soberania popular de Rousseau, e, portanto, se se houvesse de reconhecer o voto como um direito de cada cidadão. A doutrina da representação, como a da soberania da Nação, de que decorre, se desenvolveram incontestavelmente a partir da desconfiança em relação à multidão e serviram eficientemente para o estabelecimento de assembléias “menos próximas do povo”.¹³⁶

De outro lado, no discurso que Burke protagoniza a seus eleitores, está claro que seria muito bom para o representante estar em sintonia com seus eleitores, que lhes devia imensa gratidão e que determinadas expectativas que brotavam deles deveriam ser resguardadas ¹³⁷. O que Burke não pode aceitar, todavia, é que esse desejo leve ao

¹³⁶ FERREIRA FILHO, 2002, op. cit., p. 70.

¹³⁷ Essa idéia aparece por todo o discurso proferido por Burke a seus eleitores, em Bristol, depois de sua eleição, acentuando-se, contudo, na seguinte passagem: “*Certainly, Gentlemen, it ought to be the happiness and glory of a Representative, to live in the strictest union, the closest correspondence, and the most unreserved communication with his constituents. Their wishes ought to have great weight with him; their opinion high respect; their business unremitting attention. It is his duty to sacrifice his repose, his pleasures, his satisfactions, to theirs; and, above all, ever, and in all cases, to prefer their interest to his own*”. BURKE,

rompimento com o direito-dever que àquele foi atribuído.

Segundo o seu pensamento, ainda muito próximo ao dos romanos¹³⁸, o direito que lhe havia sido concedido significava uma prerrogativa para o efetivo exercício de um dever, qual seja, o de buscar o bem comum do Reino por sua atividade parlamentar. Ele se nega, portanto, a passar de representante do Reino a embaixador de vontades individuais ou corporativas.

Dessa forma, o representante deve buscar, a partir dos sentimentos dos seus eleitores, o bem de seu país. Não buscará, contudo, esse bem a partir do vínculo a uma abstração completa (como a Nação dos franceses), mas sim a partir do contato com seus eleitores. Esta relação, além disso, não pode servir de pretexto para a supremacia dos bens individuais perante os bens particulares¹³⁹.

2.3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E LIDERANÇA

2.3.1 A idéia de liderança política

MacIntyre, ao empregar uma linguagem catastrófica, indica que, no campo da Filosofia Moral – o que podemos tranquilamente ampliar para a Filosofia Prática em geral e, especialmente, para o da Política –, o mundo ocidental viveu um profundo rompimento intelectual com a tradição que se desenvolve do período clássico à Idade Média¹⁴⁰. Esse fenômeno, como já nos referimos, provocou sérias consequências para o pensamento político.

Na Inglaterra, contudo, por alguma razão, o ambiente pragmático-político e uma parte considerável da doutrina sobre o tema permaneceram incólumes às reviravoltas do

Edmund. In: *Select Works of Edmund Burke*. v. 4. Indianapolis: Liberty Fund, 1999 c, (A New Imprint of the Payne Edition), p. 31.

¹³⁸ VILLEY, Michel. *Le Droit et le Droits de l'Homme*. Paris: PUF, 1990.

¹³⁹ É o que ele continua a dizer: “*Parliament is not a Congress of Ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an Agent and Advocate, against other Agents and Advocates; but Parliament is a deliberative Assembly of one Nation, with one Interest, that of the whole; where, not local Purposes, not local Prejudices ought to guide, but the general Good, resulting from the general Reason of the whole. You chose a Member indeed; but when you have chosen him, he is not Member of Bristol, but he is a Member of Parliament. If the local Constituent should have an Interest, or should form an hasty Opinion, evidently opposite to the real good of the rest of the Community, the Member for that place ought to be as far, as any other, from any endeavor to give it Effect*”. BURKE, 1999 c, op. cit., p. 31-32.

¹⁴⁰ MACINTYRE, 2001, op. cit.

racionalismo reinante na Europa Continental. Neste sentido, as evoluções institucionais exigidas pela crescente complexidade do ambiente social preservaram inúmeros conceitos, em especial, o da liderança política (*political leadership*)¹⁴¹.

A idéia de liderança política (tão cara aos anglo-saxônios e tão pouco entendida pelos franco-ibéricos) forneceu o contexto necessário ao pensamento inglês para o seu modelo de representação política há pouco evidenciado¹⁴². No constante questionamento acerca de quais eram os motivos que deveria levar uma pessoa e não outra ao poder, os ingleses buscaram perscrutar as características do líder político (*political leader*).

A primeira tese – prontamente rechaçada – pretendia relacionar a liderança com características pessoais fisiológicas, em um primeiro momento, e psicológicas, em um segundo. Contudo, a grande descoberta do pensamento anglo-saxônio é que a liderança, ao lado de virtudes pessoais, é, no fundo, uma virtude da própria comunidade¹⁴³.

Essa idéia, cremos, permeou o pensamento de Montesquieu. Reconhecidamente um dos pais do pensamento representativo moderno, o Barão de la Brède não retira a sua tese – da importância substancial da representação – do vazio. Ele traz as suas célebres afirmações no seio do Livro XI, Capítulo VI, do Espírito das Leis, destinado à análise da Constituição da Inglaterra¹⁴⁴.

A análise acurada dessa obra indica que Montesquieu penetrou, com a sua peculiar genialidade, no âmago da vida política inglesa. Quando inicia a defesa do sistema representativo, ele não pretende passar uma idéia elitista da representação política, fazendo tábula rasa do homem comum. Pelo contrário, indica que entendera a prática inglesa do princípio da subsidiariedade¹⁴⁵. Adverte, ainda, que é conveniente que essa representação ocorra entre pessoas próximas, entre pessoas de uma mesma comunidade¹⁴⁶.

¹⁴¹ A bibliografia sobre o tema é vasta na literatura anglo-saxônia. Uma das grandes referências encontra-se em BURNS, James MacGregor. *Leadership*. New York: Perennial, 1982.

¹⁴² Vale dizer que o pensamento norte-americano absorveu completamente a idéia de *political leadership*.

¹⁴³ Robert C. Trucker apresenta o tema em artigo bastante interessante. Para este autor, a idéia do *great man* foi substituída pelo que ele denomina *situacionismo*, que ele define como “*the view that the nature of the group’s situation at a given time predetermines what traits are likely to bring a certain individual to the fore as the leader and what traits will impede such an outcome in others*”. Trucker, no entanto, não rechaça a idéia da virtude como condição essencial para a liderança: apenas desmistifica crenças equivocadas em torno da liderança personalista. TRUCKER, Robert C.. *Personality and Political Leadership*. *Political Science Quarterly*, v. 92, n. 3, p. 383, 1977.

¹⁴⁴ MONTESQUIEU, 1777, op. cit.

¹⁴⁵ É o que se depreende do texto: “*il faut que le peuple s’assie par ses représentants tout ce qu’il ne peut faire par lui-même*”. Ibid., p. 317.

¹⁴⁶ Prossegue: “*il convient que dans chaque lieu principal, les habitants se choisissent un représentant*” Ibid., p. 317-318.

O ponto fundamental do pensamento de Montesquieu, entretanto, decorre justamente dessa sua análise precisa do ambiente inglês. Ele reconhece que a comunidade – em cada um dos seus membros constituintes – é capaz de perceber, em um determinado momento histórico, aqueles que são mais capacitados para a deliberação sobre o bem comum¹⁴⁷. A consequência necessária desse pensamento do mestre francês é que, pelo sistema representativo, a comunidade pode contar com os mais capazes para a discussão dos *affaires*¹⁴⁸, o que é valioso em sociedades complexas.

Embora pareça heterodoxo, Montesquieu tinha todos os pressupostos para uma análise sobre esse tema. Ele, além de viver na Inglaterra, tomou contato com a mais importante doutrina da época, razão pela qual tinha condições de descrever a realidade inglesa, além de prescrevê-la, a seu modo é claro, como “*receita juspolítica, que viabilizasse, pela Constituição, a liberdade encontrável na Inglaterra*”.¹⁴⁹ Afinal de contas, não foi outra coisa o que fez com a tripartição de poderes¹⁵⁰.

A liderança política, além disso, está intimamente ligada à representação política, porque, como já deixamos entrever, ela é idéia chave para a compreensão do relacionamento entre o eleitor e o representante. Além disso, Joseph Schumpeter dedica-se ao tema em seu *Capitalism, Socialism and Democracy*¹⁵¹. Ao propor uma nova teoria acerca da Democracia, estabelece uma abordagem interessante sobre o papel do eleitorado, sob o ângulo da liderança política.

Segundo ele, a teoria clássica da Democracia insiste na tese de que o papel fundamental do povo é a condução dos negócios públicos, enquanto o do representante é apenas suprir a impossibilidade fática da via direta. Em sua análise, todavia, “*a função primária do voto do eleitor é produzir Governo*”¹⁵²; já a direção política propriamente dita fica a cargo dos representantes¹⁵³.

¹⁴⁷ Ibid., p. 319 : “*chacun est pourtant capable de savoir en général, si celui qu’il choisit est plus éclairé que la plupart des autres*”.

¹⁴⁸ MONTESQUIEU, 1777, op. cit., p. 318. “*Le grand avantage des représentants, c’est qu’ils sont capables de discuter les affaires*”.

¹⁴⁹ SOUZA JUNIOR, 2002 c, op. cit., p. 56.

¹⁵⁰ Conferir SOUZA JUNIOR, 2002 c, op. cit., especialmente, o Capítulo 4.

¹⁵¹ SCHUMPETER, 1962, op. cit.,

¹⁵² Ibid., p. 273. Importante comentar que a palavra Governo é usada por Shumpeter no sentido amplo, como representantes capazes para a tomada de decisões Políticas.

¹⁵³ “*(...) the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for a people’s vote*”. SCHUMPETER, Joseph A. Ibid., p. 269.

2.3.2 Liderança política e prudência

Conforme já tratamos inicialmente, a liderança política está no encontro entre as virtudes do líder e as da própria comunidade. Como nos apresenta Montesquieu, existem dois pressupostos para a representação política que se baseia na idéia de liderança: por um lado, os membros da comunidade devem ser medianamente virtuosos, a fim de reconhecer em seus pares os elementos que os tornem aptos para os negócios públicos. De nada adianta existirem pessoas altamente virtuosas em uma comunidade se os demais membros não possuem a menor condição – por deficiências morais variadas (orgulho, vaidade, interesses pessoais, entre outras) – de reconhecê-las.

De outro lado, é necessária uma pessoa que possua determinadas virtudes específicas que lhe garanta a capacidade – superior à dos demais – de discutir os assuntos da Política. É justamente nesse ponto que os ingleses conseguiram preservar, na sua prática política, muito do legado do pensamento clássico, especialmente sobre a teoria das virtudes. Aristóteles, sem dúvida, é o grande representante dessa tradição que se iniciou antes dele, com Sócrates e Platão.

Nessa concepção de virtude, ganha relevo a prudência (*phronesis*), como a virtude intelectual que significa saber julgar e agir bem, ou seja, decidir de maneira correta. Aristóteles, antes de especificar o que significa a prudência, procura descrever o que é o homem prudente. Segundo ele, “*Parece ser característica de um homem prudente que ele seja hábil para bem deliberar sobre o que é bom e importante para ele, não em vista de um fim particular, tais como saúde ou força, mas em vista de viver bem*”.¹⁵⁴

Seguindo o caminho trilhado por Aristóteles, a *phronesis* é a virtude¹⁵⁵ do líder por excelência¹⁵⁶, pois aquela pressupõe a capacidade de deliberar, de decidir e de optar por caminhos, o que, em Política, é habilidade indispensável. Em outros termos, é a

¹⁵⁴ ARISTÓTELES. *The Nicomachean Ethics*. 5. ed. Trad. de F. H. PETERS, M.A.. London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co, 1893. liv. 6, cap. 5. p. 187.

¹⁵⁵ Sobre a teoria aristotélica das virtudes, em geral, e o papel da prudência, em especial, conferir MACINTYRE, 2001, op. cit., especialmente o cap. 12.

¹⁵⁶ É o que nos relata o próprio Aristóteles: “*And in fact statesmanship and prudence are the same faculty, though they are differently manifested*”. ARISTÓTELES, 1893, op. cit., liv. 6, cap. 8. p. 192. Sobre essa relação entre prudência e *political leadership*, conferir ainda MOSKOP, Wynne Walker. Prudence as a Paradigm for Political Leaders. *Political Psychology*, v. 17, n. 4, p. 619-642, dec, 1996.

capacidade, na vida política, de buscar o bem comum¹⁵⁷.

A teoria aristotélica das virtudes, contudo, não pode ser compreendida de maneira simplista – assim como a posição da prudência. Ela está intrinsecamente ligada às demais virtudes; é, no fundo, pressuposto para o exercício das demais, pois todas pressupõem um julgamento a ser feito pela *phronesis*. Isso é fundamental na representação política, porque a virtuosidade do líder político não pode ser reduzida à prudência.

Segundo MacIntyre, “o exercício da inteligência prática – expressão sinônima para a prudência – *requer a presença das virtudes do caráter; caso contrário, degenera-se ou permanece desde o início mera capacidade engenhosa de ligar meios a qualquer fim, em vez de ligá-lo a fins que sejam genuínos bens para o homem*”¹⁵⁸. Para Aristóteles, portanto, “*excelência de caráter e inteligência não podem separar-se*”¹⁵⁹, em “*opinião caracteristicamente contrária à predominante no mundo moderno*”¹⁶⁰.

De fato, a idéia da prudência como virtude essencial da liderança política era incompatível com o pensamento cientificista que vigorava na França iluminista¹⁶¹, em que a Razão era concebida em termos essencialmente matemáticos. Esse ambiente era absolutamente hostil a um critério não-científico para a representação política. Já na Inglaterra, muitos elementos do pensamento clássico – entre eles, essa noção de prudência – foram preservados na prática política; é a essa herança que Burke e outros clássicos da época se referem¹⁶².

A prudência, no âmbito da liderança política, não se restringe, porém, ao líder. Como já advertíamos, a liderança é virtude da comunidade que, quando formada por prudentes, é instância hábil para a escolha daquele que possui maior clareza para os julgamentos práticos. Tais julgamentos apresentam diferentes níveis – desde à organização da casa, a Economia, até os relacionados ao bem comum –, entre os quais tem primazia a

¹⁵⁷ É a conclusão do próprio Aristóteles: “*Our conclusion then is that prudence is a formed faculty which apprehends truth by reasoning or calculation, and issues in action, in the field of human good*”. Ver: ARISTÓTELES, 1893, op. cit., p. 187.

¹⁵⁸ MACINTYRE, 2001, op. cit., p. 262-263.

¹⁵⁹ MACINTYRE, loc. cit.

¹⁶⁰ MACINTYRE, loc. cit.

¹⁶¹ O próprio Aristóteles busca delimitar o campo epistemológico da prudência: “*It follows, therefore, that prudence cannot be either a science or an art : it cannot be a science, because the sphere of action is that which is alterable; it cannot be an art, because production is generically different from action*” Ver: ARISTÓTELES, 1893, op. cit., p. 187.

¹⁶² Embora encontre problemas sérios em Burke, MacIntyre reconhece essa tentativa em seu pensamento. Conferir MACINTYRE, Alasdair. *Ethics and Politics: selected essays*. v. 2. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 162.

prudência dedicada à atividade política¹⁶³.

2.3.3 Representação, liderança política e prudência

Nesse momento, podemos já propor uma opção mais madura para o questionamento trazido no item 2.1.3. Questionávamos naquele momento se a representação política era apenas um mal necessário diante da impossibilidade fática da Democracia Direta, nos moldes de Rousseau, ou se ela possuía qualidades intrínsecas, como nos faz pensar Montesquieu. Cremos que o mestre francês tinha razão, principalmente quando o analisamos a partir da perspectiva da Razão Prática.

Diferentemente do ambiente grego em que a coesão social acerca das virtudes beirava o absoluto, o Estado Moderno, mesmo nas sociedades pacificadas, não possui um consenso moral tão amplo. A Política, portanto, é ainda mais necessária como motor de criação e de renovação do *consensus*. A representação política, por seu turno, contribui para essa complexa engrenagem que constitui a Democracia contemporânea.

Quando se reúne para eleger alguém, a comunidade utiliza-se da Razão Prática a fim de identificar qual entre os potenciais líderes é o verdadeiro *phronimos* (o prudente), o mais esclarecido, segundo Montesquieu. O eleito, no entanto, não é um mero mandatário a executar os desejos dos eleitores. Ele fora escolhido por contar, naquele momento, com os melhores predicados (prudenciais) para o exercício da atividade política.

Burke reconhece explicitamente essa característica da representação política. Em seu discurso aos eleitores de Bristol, ele busca deixar claro que a atividade política para a qual fora eleito diz respeito à “razão e ao julgamento” e que a deliberação é precedente necessário das determinações¹⁶⁴. Sem indicar as suas fontes doutrinárias, mas ancorado na sólida tradição inglesa, Burke assevera que a representação é o meio do qual a Política moderna se utiliza para reconhecer os homens prudentes para a atuação política.

Isso revela que a representação política de via inglesa percebeu na representação política – e nos contornos que lhe deu o Direito Constitucional inglês – o meio de contar com os mais prudentes para representar a pluralidade política nas Casas do Parlamento. A

¹⁶³ Aristóteles analisa o assunto. Ver: ARISTÓTELES, 1893, op. cit., liv. 6, cap. 8.

¹⁶⁴ BURKE, 1999 c, op. cit., p. 32.

prática inglesa, distintamente do modelo francês, não foi apenas um subterfúgio para escapar dos inconvenientes técnicos do mandato imperativo consubstanciado nos *Cahiers*. Foi, de fato, o modo de criar, para os padrões do Estado Moderno, a reunião dos líderes políticos inspirados pela prudência.

2.4 O CIDADÃO

2.4.1 A idéia de cidadão

Ao lado da idéia que a liderança brota da comunidade que reconhece o prudente como seu legítimo representante, é fundamental entender o papel do cidadão – tema que vem perdendo espaço na Ciência Política e no Direito Constitucional contemporâneo. Sua análise ganhou contornos clássicos na obra de Aristóteles que o coloca como um dos fundamentos de seu pensamento sobre os regimes de Governo.

Para o filósofo, os cidadãos são todos aqueles que podem participar da vida pública na cidade, isto é, “*a característica eminentemente distintiva do verdadeiro cidadão é o gozo das funções de juiz e de magistrado*”¹⁶⁵. As magistraturas, no pensamento aristotélico, dizem respeito às assembléias populares em que as questões de bem comum eram deliberadas.

O cidadão de Aristóteles apresenta pressupostos antropológicos muito específicos. Como esclarece Luis Fernando Barzotto, o homem aristotélico é, ao mesmo tempo e reciprocamente, um animal político (*zoon politikon*) e dotado da linguagem (*zoon logikon*)¹⁶⁶. Essa constatação é fundamental porque a *polis* é uma comunidade deliberativa.

Para ser homem, como o próprio Aristóteles define, é necessário que viva na *polis*; esta, por seu turno, é o local em que residem os cidadãos, isto é, aqueles que deliberam pelo bem comum. Deliberação e cidadania, portanto, são elementos indissociáveis no pensamento aristotélico e estão ligados a uma peculiar idéia de racionalidade que se caracteriza por ser dialógica e prática. É o que Barzotto aponta em passagem que merece transcrição:

¹⁶⁵ ARISTÓTELES, 1962, op. cit., liv. 3, cap. 1, p. 80.

¹⁶⁶ BARZOTTO, 2003, op. cit.

Dizer que a racionalidade constitutiva do homem possui um caráter dialógico equivale a dizer que ela ocorre no espaço da comunicação, da troca de argumentos, do diálogo. É no discurso que ela se manifesta, e o *logos* é, em primeiro lugar, palavra, sendo a racionalidade a capacidade de se comunicar e compreender a outrem por meio da palavra.

(...)

De outro lado, a racionalidade constitutiva da sociabilidade humana não é a Razão Teórica, que se ocupa com a verdade das coisas, mas a Razão Prática, que se volta para a orientação da ação (*praxis*). Sustentar a racionalidade do homem significa dizer, em primeiro lugar, que ele sabe como agir, porque o bem e o mal, o justo e o injusto são valores relativos à ação. Estes valores passam de uma geração a outra mediante o discurso, e é na troca de argumentos que são determinados no seu conteúdo abstrato e na sua aplicação concreta. A *polis* é a comunidade criada por este discurso voltado à obtenção da justiça e do bem comum, e estar fora da *polis* e fora deste discurso de caráter prático são a mesma coisa.¹⁶⁷

O conceito de cidadão revela, portanto, a dimensão política da pessoa humana¹⁶⁸, ou seja, esta se dedica à deliberação em busca do bem comum. Uma das grandes originalidades aristotélicas é constatar que o ser humano possui um aparato racional que o habilita a tal tarefa. Ao lado desse aparato, entretanto, devem existir outros critérios que limitam, dentro do povo, aqueles que são os cidadãos.

Mesmo na Democracia, não são todas as pessoas que podem ser considerados cidadãos. O caráter exclusivista de Aristóteles para o número de cidadãos não é sem propósito. Ele reconhece que a atividade deliberativa na *polis* pressupõe liberdade, a liberdade política, isto é, limitar as possibilidades de que o cidadão tenha outros objetivos – o próprio sustento, a obrigação de servir o seu senhor, entre outros exemplos – diversos da busca pelo bem comum. Não seguiram distinto caminho algumas das restrições que a cidadania enfrentou em sua evolução, como, contemporaneamente, o limite etário.

De fato, a idéia de cidadão não passa incólume diante do pensamento político. Como lembra João Camillo de Oliveira Torres, “*Não raro escutamos vozes indignadas que alegam não existir o cidadão, pois, somente encontramos nos caminhos da vida pessoas concretas de determinadas profissões, com Estado Civil determinado, nível definido de educação e outras variações em sua condição social*”¹⁶⁹.

Mais uma vez, Aristóteles fornece idéias claras sobre o assunto. Para o estagirita, a *polis* formava-se a partir da reunião natural de famílias e de aldeias¹⁷⁰. Como anota Luis Fernando Barzotto, ela não absorve as instâncias menores da sociedade ateniense – a

¹⁶⁷ BARZOTTO, 2003, op. cit., p. 46-47.

¹⁶⁸ SOUZA JUNIOR, 2003, op. cit.

¹⁶⁹ TORRES, 1961, op. cit., p. 78.

¹⁷⁰ Ver: COULANGES, Fustel de. *The Ancient City*. 4. ed. Trad. de Willard Small. Boston: Lee and Shepard, 1882.

família, por exemplo. Longe disso, “*A visão de sociedade de Aristóteles é pluralista*”¹⁷¹.

Dessa maneira, estendendo o pensamento aristotélico aos nossos dias, o cidadão é, ao mesmo tempo, homem, marido, pai, rico, pobre, empregado ou empresário. Contudo, na atividade política, ele tem a capacidade de transcender, na maior medida possível, os seus acidentes a fim de se posicionar como o homem que busca o bem comum¹⁷² por meio da deliberação. E, como já vimos, é justamente nessa deliberação que emerge a figura do líder político; o cidadão e o líder, portanto, são elementos recíprocos na representação política.

2.4.2 Cidadania: conceito e degeneração do conceito

Continua à idéia de cidadão está a de cidadania. Em um primeiro momento, podemos qualificá-la como aquilo que é próprio do cidadão. No conceito clássico – que perdurou até pouco tempo –, cidadania está ligada a essa capacidade de deliberar sob a Razão Prática em busca do bem comum – cidadania, neste sentido, está intimamente ligada à Política.

Cabe referir agora que o modelo representativo não trouxe modificações substanciais à cidadania. Aceitando a tese de que, na Grécia antiga, a representação política não era conhecida, podemos dizer que o exercício da cidadania, no sistema representativo, foi apenas instanciado em dois graus: ao invés da deliberação direta sobre os melhores caminhos para o bem comum (o que ocorria em Atenas), o cidadão moderno passou a deliberar sobre quais eram os líderes políticos mais esclarecidos para a discussão (primeiro grau); aos representantes, por sua vez, competia a tarefa última da deliberação político-institucional (segundo grau). Esse novo modelo, como já procuramos evidenciar, decorreu da necessidade intrínseca da Política nas sociedades complexas.

A cidadania, nesse estágio, diz respeito – tanto em potência quanto em ato – ao exercício da dimensão política da pessoa humana. Ela tem, no primeiro momento (e

¹⁷¹ BARZOTTO, 2003, op. cit., p. 48.

¹⁷² É o que anota João Camillo de Oliveira Torres: “*A crítica [à idéia de cidadão] é parcialmente exata, pois, efetivamente o ‘cidadão’ é uma abstração. Mas, se considerarmos que o homem participa de uma infinidade de situações – a classe, a família, a profissão, a religião, o clube esportivo, o sindicato, etc, e se recordarmos que no caso do voto estamos apreciando o homem em sua qualidade de membro da situação que é o corpo político, cumpre-nos reconhecer que o homem que vota se acha frente ao Estado, sendo, portanto, o cidadão, o membro da sociedade Política. Por certo que é uma abstração, uma entre muitas outras. Mas, é aquela abstração que corresponde à situação existencial oriunda da participação na sociedade Política*”. TORRES, 1961, op. cit., p. 78.

essencialmente), significado político e, no segundo, constitucional. Político, porque atenta a uma dimensão específica da pessoa humana – a Política – e requer, portanto, tratamento compatível com essa dimensão. Constitucional, por outro lado, visto que, na sistemática estatal contemporânea, a regulamentação dos requisitos para se reconhecer a capacidade político-deliberativa à pessoa humana, em regra, possui lugar nos textos constitucionais¹⁷³.

O conceito de cidadania, entretanto, vem sendo vítima de uma inflação semântica. Ao lado de seu significado original e essencial, outras conotações foram adicionadas de modo indiscriminado. A primeira manifestação desse fenômeno – que não nos parece trazer problemas mais sérios – deu-se com a sinonímia em relação à nacionalidade. Os termos *cidadão* e *nacional* passaram a ser considerados como equivalentes (o que ocorreu também com *cidadania* e *nacionalidade*)¹⁷⁴.

Além disso, observarmos uma ampliação infinitamente maior do conceito de cidadania. Essa idéia fica bem clara em artigo de Tércio Sampaio Ferraz Junior¹⁷⁵. Inicialmente, o autor especifica o significado principal de cidadania quando diz que “*Significa que, constitucionalmente, está reconhecido que o homem tem um lugar no mundo político em que age*”¹⁷⁶. No decorrer do texto, contudo, reconhece que “*A cidadania, na Constituição brasileira, tem um sentido amplo, equivalente a todos os direitos e obrigações decorrentes da nacionalidade, bem como um sentido estrito referente à participação no Governo*”¹⁷⁷. Em seguida, identifica a cidadania com as garantias da Ordem Econômica e Social e com um plexo de direitos que, à primeira vista, não guardam relação analógica.

Essa postura apresenta duas consequências imediatas. Porque o conceito possui o seu âmbito de significação indistintamente aumentado, têm-se, no fundo, um enfraquecimento do sentido autêntico do termo. Se cidadania quer dizer tudo (sem um recorte semântico bem delimitado), de fato, ela passa a não significar mais nada¹⁷⁸. Ainda,

¹⁷³ Constituição da República Federativa do Brasil, Arts. 14 ss; Constituição Portuguesa, Arts. 48 ss; Constituição Alemã, Art. 38, 2, Art. 54, 1; Constituição Francesa, art. 3º.

¹⁷⁴ PELLET, Alain et alii. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Trad. de Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. Nesse caso, podemos falar em analogia, pois a cidadania e a nacionalidade possuem, ainda que potencialmente, uma relação semântica.

¹⁷⁵ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Direito e cidadania na Constituição Federal. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 47/48, p. 11-27, jan/dez 1997.

¹⁷⁶ p. 14.

¹⁷⁷ Ibid., p. 18.

¹⁷⁸ Trata-se de um problema de lógica. Os termos podem ser unívocos (possuem apenas um significado), equívocos (possuem mais de um significado que não têm qualquer relação entre si) e análogos (possuem mais de um significado que estão ligados entre si graças a um analogado principal.). No presente caso, todavia, não se trata de analogia porque a amplitude conceitual do termo não a permite, mas nega-se que sejam termos

é possível observar o enfraquecimento do conceito de *dignidade da pessoa humana* em virtude de sua crescente substituição pelo de *cidadania* (na sua versão ampliada)¹⁷⁹.

2.4.3 Cidadão e cidadania revisitados

O sentido estrito da representação política reclama contornos bastante delicados do conceito de cidadão e de cidadania. Conforme apresentamos, a representação em sentido estrito diz respeito à pluralidade das opiniões que existem no corpo político. Deste modo, ela se consubstancia em dois momentos conexos. No primeiro, temos a atividade deliberativa da comunidade que permite a escolha de líderes políticos aptos para o segundo momento, ou seja, a busca do bem comum na atividade parlamentar. Nos dois casos, o conceito de cidadão possui lugar de destaque.

Ao apresentar a sua classificação das constituições, Aristóteles deixa clara a relação entre os regimes retos (Monarquia, Aristocracia e *Politeia*) e as virtudes necessárias. A Monarquia pressupõe um homem plenamente virtuoso (praticamente sem vícios); a Aristocracia, um pequeno grupo também bastante virtuoso (ainda que em grau menor que o da Monarquia). Já a *Politeia* – o Governo de muitos – não está calcada na plenitude da virtude de um ou alguns, mas sim em uma *virtuosidade mediana* de todos¹⁸⁰.

A questão fundamental que surge, portanto, concerne às características do cidadão (e à cidadania) que compõem cada um dos regimes. De fato, o que distingue os regimes retos dos corrompidos é a capacidade de os cidadãos buscarem o bem comum da *polis* ao

equívocos. A consequência lógica é que cidadania, nesse esquema, não significa mais nada. Conferir MARITAIN, Jacques. *Elementos de Filosofia: a ordem dos conceitos – Lógica Menor*. 4. ed. Trad. de Ilza das Neves. Rio de Janeiro: Agir, 1962 a.

¹⁷⁹ O perigo dessa substituição pode ser pressentido diante das palavras de Hesse acerca do significado constitucional da dignidade da pessoa humana, como fundamento último da ordem constitucional depois da Segunda Guerra Mundial: “o artigo de entrada da Lei Fundamental normaliza o princípio superior, incondicional e, na maneira da sua realização, indisponível, da ordem constitucional: a inviolabilidade da dignidade do homem e a obrigação de todo o poder estatal, de respeitá-la e protegê-la. Muito distante de uma fórmula abstrata ou mera declamação, à qual falta significado jurídico, cabe a esse princípio o peso completo de uma fundação normativa dessa coletividade histórico-concreta, cuja legitimidade, após um período de inumanidade e sob o signo da ameaça atual latente à ‘dignidade do homem’, está no respeito e na proteção da humanidade”. HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

¹⁸⁰ É o que evidencia no início de seu trabalho Robert Cathal Woods. *The virtuous polity: Aristotle on Justice, Self-Interest and Citizenship* (Dissertation presented in partial fulfillment of the requirements for the degree Doctor of Philosophy in the Graduate School of the Ohio State University), Columbus, 2004. p. 13: “This is an interesting question because those who are citizens in a polity are not as good as those who are citizens in an aristocracy or in a kingship”.

invés das vontades ou dos interesses particulares. O cidadão virtuoso é aquele capaz de transcender a sua realidade privada (*oikos*) em busca do bem de todos como comunidade¹⁸¹.

A cidadania, mais do que nunca, não é a somatória de direitos políticos (tampouco de direitos das mais diversas naturezas), porém significa uma contribuição para o bem comum a ser exercida com base em renúncias da própria vida privada, como lucidamente esclarece Benjamin Constant em seu célebre discurso de 1819¹⁸². Essa capacidade para a vida pública pressupõe a constatação – fundada em Aristóteles e confirmada por Montesquieu – de que o homem é capaz de deliberar em termos práticos, visando ao bem comum – tanto nos momentos em que ele mesmo o faz quanto no esquema representativo.

É necessário frisar que o sistema representativo não oferece maiores problemas à concepção clássica de cidadania, porque também reclama o caráter existencial da dimensão política da pessoa humana. Embora o regime direto seja ontologicamente inconciliável com as sociedades complexas – como já analisamos –, a atividade deliberativa própria do cidadão segue como fundamento indispensável da vida política tanto na escolha dos representantes como no exercício do mandato representativo.

A representação política, desta maneira, pressupõe uma tríade. Existe um representante, que, no cenário ideal, é um líder – condição alcançada pela somatória de virtudes pessoais e comunitárias. Temos, ainda, o representado que, também no cenário ideal, deve ser um cidadão – formado, inclusive, na doutrina do civismo, isto é, na educação para a cidadania. Ser cidadão significa atuar politicamente, ou seja, em busca do bem comum. Para completar o quadro representativo, devemos analisar a substância da relação existente entre o representante e o representado.

Essa questão conexa – a ser observada nos próximos capítulos – diz respeito ao limite substantivo da representação. Em outros termos, qual é a substância da representação? O que o representante representa? Observaremos três respostas clássicas segundo as quais a substância da representação seria a vontade, os interesses ou as opiniões.

¹⁸¹ WOODS, 2004, op. cit.

¹⁸² “(...) lorsqu’ils [os antigos] sacrifiaient cette indépendance aux droits politiques, sacrifiaient moins pour obtenir plus”.

SEGUNDA PARTE

A REPRESENTAÇÃO SOB PRESSUPOSTOS RACIONALISTAS

3 A REPRESENTAÇÃO DA VONTADE

3.1 APROXIMAÇÃO AO TEMA

3.1.1 Vontade na representação: do uso corrente ao significado constitucional

Como observamos nos capítulos anteriores, a representação política apresenta um sentido estrito que consiste na relação entre o Poder e a pluralidade do ideário político. Esse relacionamento é institucionalizado no Parlamento nas Democracias de modelo ocidental e pressupõe um representante e um representado. Interessa agora identificar qual é a substância da relação entre eles.

A primeira resposta, e a mais difundida contemporaneamente, é que o parlamentar representa a vontade do eleitor ou do povo. É preciso compreender, contudo, o significado de tal expressão (*representação da vontade*), e qual é o alcance para o regime democrático desta concepção¹⁸³ que fundamenta a relação entre representantes e representados na vontade. Para tanto, urge uma análise adequada do modo como a vontade foi apresentada em modelos tipológicos do pensamento político, jurídico e filosófico.

Outro elemento fundamental é analisar até que ponto a expressão *representação da vontade*, como é utilizada no senso comum, guardou o significado dos esquemas

¹⁸³ Para a distinção entre conceito e concepção, cf. RAWLS, John. *A theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

doutrinários que a fundaram. A sua utilização pelo homem comum pode revelar idéia diversa daquela construída na Academia. De outro lado, parece que a hipótese mais plausível seja que o cotidiano não tenha ficado imune ao pensamento que caracterizou a representação política na transmissão da vontade do eleitor ao representante.

Ao lado dessa relação entre a doutrina e seu aporte sociológico, temos o questionamento essencialmente constitucional, segundo o qual devemos compreender o modo como Direito Constitucional se comporta diante da *representação da vontade*. Isso é fundamental, pois as constituições contemporâneas perderam gradualmente a neutralidade axiológica de que gozavam no constitucionalismo clássico, passando a contemplar valores, ou seja, uma idéia de vida boa para a comunidade, o que, no Direito Constitucional, denominou-se de *idéia de Direito*¹⁸⁴.

3.1.2 Descoberta e desenvolvimento inicial do conceito de vontade no Ocidente

A noção de vontade rendeu grande literatura no pensamento ocidental. Sua formulação de forma clara e inequívoca remonta a Santo Agostinho¹⁸⁵. De fato, o Bispo de Hipona, em busca de respostas morais, rompe com duas concepções até então reinantes: (1) a intelectualista, segundo a qual não haveria espaço para elementos não-cognitivos nas ações (e a vontade seria um deles, caso pudessem pensar nela), e a (2) não-intelectualista, para a qual as escolhas e as ações eram guiadas somente por crenças e por desejos¹⁸⁶.

Em Agostinho, a vontade ganha um novo paradigma em relação às posições anteriores. Nestas, as escolhas vitimam a pessoa, porque lhe são externas. São, pois, elementos heterogêneos que interferem na ação da pessoa¹⁸⁷. Agostinho “*identifica a vontade com um movimento livre da mente em direção a tomar ou manter alguma coisa*”¹⁸⁸. Ele declara que a vontade está ligada à liberdade do homem e que aquela pode levá-lo

¹⁸⁴ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de Direito e Constituição*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

¹⁸⁵ É o que afirma Hannah Arendt em seu *A vida do Espírito: querer*. v. 2. Trad. de José C. S. Duarte. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

¹⁸⁶ GILBERT, Neal W.. The Concept of Will in Early Latin Philosophy. *Journal of History of Philosophy*. v. 1, n 1, 1963. IRWIN, Terence H.. Who Discovered the Will? *Philosophical Perspectives*, v. 6, p. 453-473, 1992.

¹⁸⁷ IRWIN, loc. cit.

¹⁸⁸ Ibid., p. 454.

ao pecado e à graça. Ela passa a ser compreendida, portanto, como algo interior, pertencente às faculdades da alma¹⁸⁹.

Em Tomás de Aquino, a vontade ganha contornos definitivos sob a tradição intelectual que se desdobra desde o período clássico¹⁹⁰. O contorno fundamental desse pensamento é que Vontade e Razão constituem elos incindíveis da ação prática. Santo Tomás define a vontade como *rational appetite*, e a sua característica essencial é ser controlada racionalmente. Isso significa dizer que a Vontade – impulsionada pela razão – está orientada teleologicamente e pode ser julgada boa ou má à medida que busca ou não o fim próprio da pessoa humana nas várias dimensões existenciais em que está inserida (família, sociedades intermediárias e a comunidade política)¹⁹¹. Essa concepção de vontade que alguns autores, heterodoxamente, remontam a Aristóteles¹⁹² só pode ser compreendida a partir da Razão Prática (*phronesis*) que lhe dá suporte.

Essa concepção da vontade apresenta grandes conseqüências para a Filosofia Moral e para a Filosofia Política. A ação – fenômeno intrinsecamente ligado à Razão Prática – é resultado de uma vontade que, embora contingente (a contingência atinge a Razão e a própria Vontade), é passível de uma análise racional. Isso ocorre porque a ação, no âmbito da Razão Prática (especialmente no terreno da Política), está intimamente relacionada à deliberação, que é obra da inteligência política para Aristóteles.

Embora este último autor não seja um teórico que tenha se dedicado ao estudo da vontade, como foram os pensadores da Patrística e da Idade Média, o arcabouço da tradição que ele representa foi *conditio sine qua non* para os desenvolvimentos alcançados

¹⁸⁹ Conferir o importante trabalho de Hannah Arendt sobre o tema. Sobre isso, a referida autora faz uma importante análise do conceito da vontade, contextualizando os pensadores que forneceram os fundamentos essenciais para as suas diferentes concepções. Ver: ARENDT, 2000, op. cit.

¹⁹⁰ Santo Tomás, como observa Vigo (1984, op. cit.), organiza didaticamente o ato voluntário em dez passos, sendo cinco da Razão e outros cinco da Vontade. Em primeiro lugar, agiria a inteligência buscando o conhecimento do fim, ou seja, do bem a ser alcançado ou realizado. A vontade, por sua vez, entraria em ação a fim de querer tal fim ou bem. Voltando à baila, a inteligência julgaria, segundo os primeiros princípios, se o objeto é bom. Em sendo afirmativo, a vontade agiria de forma a querer alcançar o bem através de um ato do obrar, ou o apetite do fim. Voltando, a inteligência traz a deliberação, na qual se busca o caminho ou os meios adequados para obter o bem. A vontade, por sua vez, consente e aceita os meios conseguidos racionalmente. Novamente, a inteligência determina um dos meios como o mais adequado para se chegar ao fim, ao que responde a vontade com o seu ato central: a eleição (*electio*), pela decisão de escolher um caminho e rechaçar os restantes.

¹⁹¹ Cf. GALLAGHER, David. Thomas Aquinas on the Will as Rational Appetite. *Journal of History of Philosophy*. v. 29, n. 4, oct, 1991. Ainda, BARZOTTO, 2003, op. cit.

¹⁹² Professor de Oxford, Terence Irwin observa que Aristóteles já conhecia o conceito de vontade, ainda que sem a sistematização trazida mais tarde. Segundo Irwin, o termo *boulêsis* – traduzido por Santo Tomás como *voluntas* teria tal significado. IRWIN, 1992, op. cit., p. 453-473. De outro lado, temos MacIntyre que rejeita completamente tal possibilidade. Ver: MACINTYRE, Alasdair. *Three Rival Versions of Moral Enquiry*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1990.

sobre o tema¹⁹³. Isso nos conduz a uma vontade insuscetível de representação, já que ela não é nada mais que um elemento do processo deliberativo que leva à ação.

A Vontade, portanto, não pode ser tratada (a não ser para fins didáticos) fora da cadeia completa em que se constitui, e muito menos ser representada. Isso significa que a *representação da vontade* como Teoria Política não pode encontrar o seu substrato na tradição intelectual que inicialmente desenvolveu o conceito de *voluntas*. De fato, nesse pensamento, a Política não é o local em que as vontades são realizadas – e muito menos representadas. Longe disso, é o espaço da deliberação baseada na Razão Prática, na qual a vontade é elemento necessário, porém não suficiente.

3.1.3 Da vontade ao voluntarismo

O ponto central que permitiu a expressão *representação da vontade* na Política foi a sua desvinculação do intelecto. Considerada, então, como um poder, como um querer independente do intelecto, ela passaria a ser representada. Podemos dizer que a vontade, nessa nova concepção, ganhava portabilidade. Embora os desdobramentos dessa nova idéia fossem sentidos apenas séculos mais tarde, ela tem início ainda no pensamento de um escolástico. Duns Escoto, na sua sutil ambigüidade entre a tradição e o desencadeamento do pensamento moderno, rompe com o pensamento medieval – consolidado em Tomás de Aquino – acerca da vontade. Como declara Hannah Arendt

Se Tomás tinha argumentado que a Vontade é um órgão executivo, necessário para executar as clarivências do Intelecto, uma faculdade meramente “subserviente”, Duns Escoto sustenta que “*Intellectus ... est causa subserviens voluntatis*”. O intelecto serve a Vontade providenciando os objectos desta bem como o conhecimento necessário, isto é, o Intelecto torna-se por seu turno em uma faculdade meramente subserviente. Precisa da Vontade para dirigir sua atenção e só pode funcionar adequadamente quando o seu objeto é “confirmado pela vontade”. Sem esta confirmação, o Intelecto deixa de funcionar.¹⁹⁴

A vontade, a partir de Escoto, alcança um segundo nível de autonomia. Não se trata mais de apenas fugir dos determinismos, como fizeram Agostinho e Tomás de Aquino,

¹⁹³ Hannah Arendt, embora afirme que o início da concepção de vontade nasce em Agostinho, reconhece que, em Aristóteles, “*a proairesis, a faculdade de escolha é a precursora da vontade. Ela abre um primeiro pequeno espaço restrito para o espírito humano, que sem ele estava entregue a duas forças compulsivas opostas: a força da verdade auto-evidente(...) por um lado; pelo outro, a força das paixões e apetites (...)*”. ARENDT, 2000, op. cit., p. 70.

¹⁹⁴ ARENDT, 2000, op. cit., p. 138.

mas sim significa uma independência da própria Razão. Esse movimento inicial desencadeou outro que levaria ao voluntarismo, sempre associado ao racionalismo e ao emotivismo. Embora esse tema da História da Filosofia seja importante, o seu estudo aprofundado levaria à fuga do objeto do presente trabalho, motivo pelo qual apenas lhe daremos tratamento pontual.

No ponto de viragem do pensamento ocidental, a Razão também teve a sua concepção transformada. Graças a uma redução sistemática de seu campo de atuação – pelo qual se confundiu verdade com certeza¹⁹⁵ –, observamos que esse rompimento epistemológico teve como consequência principal o fato de ser considerado científico apenas aquilo que dizia respeito ao conhecimento matemático ou o que pudesse ser deduzido da verificação empírica (nesse ponto, surge também o empirismo).¹⁹⁶

A partir dessa redução do alcance da Razão, as questões afetas a valores e a opiniões – que estavam ligadas à Razão Prática tanto na Filosofia Moral quanto na Política – não eram mais questões racionais. Estavam adstritas ao eu, à subjetividade de suas emoções. Como ensina MacIntyre, no emotivismo, “*Todas as crenças e todos os juízos de valor são igualmente não racionais; todos são instruções subjetivas dadas aos sentimentos e às emoções*”¹⁹⁷.

Com efeito, a perda da noção de racionalidade prática levou conseqüentemente ao fim da teleologia política. Na verdade, em Moral e em Política, tudo ficou reduzido à vontade e aos diferentes modos pelos quais se pudesse viabilizar a coordenação dessas vontades individuais no ambiente estatal. Não foi outro, por exemplo, o objetivo do contratualismo, porquanto o homem individual – no protótipo do Estado de Natureza – precisava de determinados arranjos que viabilizassem a sua existência social – no protótipo do Estado Civil¹⁹⁸.

Essa idéia forneceu terreno fértil para a *representação da vontade*, pois, se a Política não é mais o local para racionalmente se buscar o bem comum, mas sim o ambiente para o melhor equacionamento possível das vontades emotivas e individualistas, nada melhor que a representação se fundamentar na vontade. Explicando a passagem dessa concepção filosófica para a vida cotidiana, MacIntyre insiste que “*Esse elemento de*

¹⁹⁵ Conferir a interessante abordagem de Bernard Williams em seu *Truth and Truthfulness*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

¹⁹⁶ VIGO, 1984, op. cit.

¹⁹⁷ MACINTYRE, 2001, op. cit., p.56.

¹⁹⁸ Bobbio indica que o Estado de Natureza é, na verdade, a visão do mundo a partir do indivíduo. Conferir. BOBBIO, Norberto. *Tomas Hobbes*. Trad. de Carlos Néelson Coutinho. Rio de Janeiro, 1991.

*arbitrariedade da nossa cultura moral – e Política, dizemos nós – foi apresentado como uma descoberta filosófica (...) muito antes de se tornar lugar-comum no discurso cotidiano”*¹⁹⁹.

3.2 REPRESENTAÇÃO E VONTADE

3.2.1 Representação e vontade no Reino Medieval Feudal: o mandato imperativo

As relações entre a vontade e a representação, de certa forma, têm o seu início antes da Idade Moderna – período em que o voluntarismo, como corrente de pensamento, se estabelece. Conforme já adiantávamos em momento anterior, a Idade Média apresentava uma ordem social específica, baseada em pactos²⁰⁰ que, hoje, reconhecemos como de Direito Privado. Entre tais pactos estavam aqueles destinados à germinal representação política²⁰¹.

O sistema de mandato²⁰² estava adequado ao mundo medieval, ainda distante do Estado Moderno. O caráter privado das relações sociais reclamava naturalmente institutos próprios do Direito Privado, como o mandato que, sobretudo na França, era levado a rigorosas análises de autenticidade a fim de se determinar se o representante de uma comunidade era, de fato, seu legítimo procurador. Além disso, o mandato não era geral; pelo contrário, dispunha de maneira minuciosa acerca dos poderes de que gozava o representante²⁰³.

¹⁹⁹ MACINTYRE, 2001, op. cit., p. 76.

²⁰⁰ Sérgio Resende de Barros tem importante afirmação sobre o tema, ao retratar a germinação dos direitos humanos ainda na Idade Média: “No desenvolvimento dessa noção, ocupo lugar especial o juramento de lealdade ou de fidelidade, que deu base à vindicação de cumprimento de deveres por um lado, bem como a satisfação a direitos do outro lado, no feudo, entre o vassalú e o senhor (na alta Idade Média dito também *suseranus*) (...)”. BARROS, Sérgio Resende. *Direitos humanos: paradoxo da civilização*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 174

²⁰¹ Como aponta Owen Ulph, “*Medieval society was an aggregate of separate, semiautonomous, corporate bodies in the form of seignuries, cathedral chapters, monasteries, and chartered towns. Nationalism was nonexistent, and delegates to the curia regis or the early estates general, when not acting for themselves directly, acted as appointed spokesmen for particular corporate bodies from which they bore official credentials consisting of specified powers or mandates*”. ULPH, Owen. The Mandate System and Representation to the Estates General under the Old Regime. *The Journal of Modern History*, v. 23, n. 3, 1. p. 226, sep, 1951.

²⁰² A expressão é usada por ULPH, 1951, op. cit.

²⁰³ ULPH, 1951, op. cit.

O representante, nesse modelo, era um mero portador da vontade daqueles que lhe concederam o instrumento de representação da vontade, algo típico do caráter privado que esse modelo sintetiza. O ponto alto dessa representação estava justamente nos *cahiers de doléances* (na tradução literal, caderno de reivindicações/queixas). De acordo com Ulph,

cada paróquia individual redigia uma lista de suas especiais reivindicações, que era levada pelos delegados da paróquia às assembléias da cidade mais próxima. Aqui, a lista de reivindicações era editada e combinada com aquelas da cidade e das paróquias vizinhas, que também tinham selecionado delegados e redigido seus cadernos.²⁰⁴

Na negociação das reivindicações, duas situações poderiam emergir: as reivindicações comuns e as conflitantes. No primeiro caso, elas eram reduzidas a um artigo único. No segundo, ou eram objeto de composição, ou ficavam sobrestadas, porque deveria sair um novo caderno da assembléia da cidade que, pelas mãos de novos delegados, seria levado a uma nova assembléia, em que o processo se repetiria até a chegada aos Estados Gerais²⁰⁵.

A prática do mandato imperativo, embora tenha sofrido transformações sutis, vigorou na França do século XIV ao XVIII. Isso tem um significado muito importante, porque, como se reconhece, no ambiente francês, o mandato de Direito Privado – ancorado na vontade – ultrapassou os limites da Idade Média e avançou sobre o tempo moderno, fazendo tábula rasa das novas exigências institucionais que os Estados Nacionais impunham.

3.2.2 Representação e vontade no Estado Nacional: o voluntarismo de Rousseau

Consolidadas a partir de sociedades já complexas, as instituições representativas não podiam mais estar confinadas aos ditames privatistas do mandato imperativo e dos *cahiers*. Reclamavam, de outra sorte, certa desvinculação dos desejos estritos dos eleitores, já que as questões apresentadas nas assembléias também se tornavam mais complexas e, portanto, desprovida de grande previsibilidade.

Ao lado disso, nos Estados Nacionais – a unificação francesa ocorreu no final do

²⁰⁴ ULPH, 1951, op. cit., p. 227.

²⁰⁵ ULPH, 1951, op. cit.

século XV –, passava a existir a esfera pública, na qual deixava de existir a disponibilidade característica da configuração privada medieval em relação aos bens. Ao lado do individual, surgia a esfera do comum que, embora *para todos*, não é, no sentido individualista, *de todos*.

Nesse momento, o voluntarismo ganha corpo na Europa. No entanto, ainda que ele nasça sob o impulso inglês de Hobbes, serão as idéias de Rousseau que dominarão a cena na Teoria Política francesa. Isso porque as idéias hobbesianas, - apesar da influência teórica de que gozaram – não encontraram terreno fértil no pragmatismo intelectual inglês, em que, como já insistimos, a representação política experimentou um desenvolvimento natural e no seio das instituições já estabelecidas.

Sem o mesmo perfil, a França seguiu o impulso de Rousseau. Este último era um voluntarista que, embora critique Hobbes em inúmeros momentos, faz isso sob as mesmas premissas filosóficas daquele. Não há dúvida de que essa tradição se inicia antes com o pensamento de Escoto, Ockam e Grotius. Contudo, é no pensamento de Rousseau que ela ganhará voz ativa na representação política.

De fato, o voluntarismo de Rousseau é acentuado pelo individualismo: “*Para Rousseau como para Hobbes, a natureza não é mais uma ordem que a razão conhece, mas um instinto no coração da vontade*”²⁰⁶. A diminuição do campo da atividade racional fez aparecer, em maior número, as realidades irracionais, vinculadas, dessa forma, à vontade. Essa vontade, como consequência de sua não-submissão à Razão, encontra-se no âmbito de atitudes de cada pessoa – daí o individualismo.

Na verdade, a concepção antropológica de Rousseau é bastante complexa, já que o homem, no Estado de Natureza, é um indivíduo avesso à sociabilidade e guiado pela vontade que se caracteriza pela autoproteção e pela piedade (uma vontade pura, portanto). Depois de conhecer o conceito de propriedade, o homem tem a sua vontade viciada, e a liberdade do Estado de Natureza já não subsiste (temos aí a sociedade civil), motivo pelo qual é necessário fundar a República pelo Contrato Social²⁰⁷

A consequência natural para a Teoria Política é a Democracia Direta que,

²⁰⁶ ANDRÉ-VINCENT, P. I. *Génesis y desarrollo del voluntarismo jurídico*. Buenos Aires: Ghersi, 1978. p. 57.

²⁰⁷ BARZOTTO, 2003, op. cit., p. 97: “*O esquema de Rousseau é triádico: Estado de Natureza, sociedade civil e república. O Estado de Natureza é um estado de isolamento completo; a sociedade civil tem origem com a necessidade de os ricos protegerem a sua propriedade; a república, que é o regime que tem por fim a liberdade e a igualdade, tem seu fundamento no contrato social*”.

justamente por isso, apresenta em Rousseau o seu grande defensor moderno. Como a vida política está ligada a uma vontade individual incompatível com um debate racional, o ideal é que a vontade de cada um seja ouvida, o que leva Rousseau a rechaçar a representação, em um primeiro momento.

No entanto, diante da inviabilidade prática da Democracia Direta, o contratualismo de Rousseau apresenta uma originalidade. Neste sentido, Luis Fernando Barzotto assevera:

Desse modo, o contratualismo de Rousseau partilha com o contratualismo liberal a preocupação com a sorte do indivíduo no Estado Civil, mas as estratégias são diferentes. A estratégia do liberalismo é fazer com que o individualismo do Estado de Natureza persista no Estado Civil, munindo os particulares com determinados direitos individuais que remontam ao Estado de Natureza, particularmente a vida, a liberdade e a propriedade, direitos que, por preexistirem ao poder político, podem ser opostos a este. Por sua vez, Rousseau acha impraticável manter o saudável individualismo do Estado de Natureza no Estado Civil. Com isso, a sua estratégia para salvaguardar o indivíduo é aniquilá-lo enquanto tal, fazendo-o membro do soberano. Assim, identificando governado e governante, o indivíduo deixa de ser um ente que se coloca diante do soberano, podendo ser oprimido por este. A proteção do indivíduo contra o soberano torna-se um pseudo-problema, porque o súdito, na qualidade de cidadão, não se distingue do soberano.²⁰⁸

Como lembra Carré de Malberg, “*o regime representativo, segundo Rousseau, não tem outro fundamento e justificação que uma necessidade de ordem puramente material*”. Essa concepção, de outro lado, impõe uma dura pena aos representantes:

Daqui se depreende uma dupla consequência prática: em primeiro lugar, o deputado nada pode empreender no corpo legislativo por sua própria iniciativa, senão como simples mandatário, há de atuar e votar na assembléia segundo as instruções imperativas que lhe hajam sido dadas por seus eleitores; tal é a origem do sistema chamado de mandato imperativo. Em segundo lugar, a lei, inclusive a elaborada nessas condições, não é ainda perfeita (...) A lei adotada pelo corpo legislativo não se aperfeiçoa, pois, a não ser depois de submetida à aprovação popular.²⁰⁹

Apesar da aparente contradição, a exaltação e a morte do indivíduo são figuras essenciais no pensamento de Rousseau, um dos pais intelectuais da Revolução Francesa. Para tanto, o referido autor utilizar-se-á de um símbolo fundamental: a Nação, na qual repousa a vontade geral.

²⁰⁸ BARZOTTO, 2003, op. cit., p. 102.

²⁰⁹ CARRÉ DE MALBERG, 2001, op. cit., p. 919-920.

3.2.3 Da vontade individual à vontade geral

Para sobreviver no Estado Civil, o indivíduo deverá renunciar a si mesmo e à sua vontade. Nesse ponto, entra em cena a *volunté general*. Ela, no fundo, é uma ampliação do conceito de vontade individual de que o homem já dispunha no Estado de Natureza, pois reconhece a sociedade como um corpo em que os indivíduos – no Estado Civil, desprovidos dessa característica básica – nada mais são que células.

A abstração de Rousseau pode ser resumida no seguinte argumento: sentindo-se parte de um corpo, o cidadão não deverá mais pensar em sua vontade individual, já que ela não guarda mais a pureza de que gozava no Estado de Natureza – em seu lugar, surge a vontade geral. Ela é geral, porque nasce de todos e a todos se destina, de modo que a sua expressão máxima é a lei, dado o seu caráter geral e abstrato²¹⁰.

A conservação do indivíduo, portanto, dependerá da conservação do todo, que é o objeto imediato da vontade geral. Ela, ademais, é incorruptível, como o era a individual no Estado de Natureza. Para dar corpo à vontade geral, surge a Nação, um dos conceitos mais nebulosos da Teoria Política, como nos adverte Manoel Gonçalves Ferreira Filho²¹¹. Tal arbitrariedade do argumento de Rousseau encontrou continuação no de Siéyès, no que concerne à vontade geral e à de Nação, respectivamente – algo característico do rompimento da racionalidade prática de que falávamos acima. Os símbolos – vontade geral e Nação – assumem assim um caráter estritamente convencional e arbitrário²¹².

Cabe ressaltar que a relação entre Siéyès e Rousseau é, no mínimo, interessante. Conforme já analisamos, o abade é mais pragmático que Rousseau. Como nos advertia Jellinek²¹³, Siéyès pretendia apenas acabar com o mandato imperativo que atravancava os trabalhos legislativos, diferentemente de Rousseau que desenvolvera um modelo teórico para a sociedade. Isso não impediu, contudo, que Siéyès se aproveitasse do conceito já disseminado e bem aceito da vontade geral e apresentasse a *Nação* como o ser vivo do qual

²¹⁰ Conferir FERREIRA FILHO, 2002, op. cit., e BARZOTTO, 2003, op. cit.

²¹¹ FERREIRA FILHO, 2002, op. cit. Citando Vedel, Manoel Gonçalves afirma que a Nação “*é um dogma, um artigo de fé*”.

²¹² Como ensina Hannah Pitkin: “*The political representative will then seem to have only arbitrary, conventional, or hidden connections with those he represents. Representing people will seem no different from symbolizing an abstraction like the national. The crucial test of political representation will be the existential one: Is the representative believed in? And the basis of such belief will seem irrational and affective because no rational justification of it is possible*”. PITKIN, Hannah Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1972. p. 102.

²¹³ JELLINEK, 2005, op. cit.

aquela nascia.

Deve-se salientar agora que a representação política da França revolucionária é complexa e não goza das raízes sociológicas que reveste o modelo inglês. Assim, ela pretende abandonar o mandato imperativo que perdurara por tempo excessivo. Contudo, está ancorada teoricamente em um pensador que tem por ideal a Democracia Direta e, diante da impossibilidade de vê-la implementada, aposta na abstração da vontade geral que, por seu turno, está ligada a outra abstração, a Nação. Esse desarranjo teórico passou a requerer remédios institucionais que, ao mesmo tempo, pudessem dar conta do pensamento já aceito de Rousseau e das necessidades práticas do novo modelo parlamentar francês.

3.3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS

3.3.1 O caminho da vontade individual à vontade geral

Hannah Pitkin apresenta uma análise daquilo que denomina *representação descritiva*. Conforme a apresenta, a representação política foi – e continua sendo, em inúmeros casos – pensada como uma substituição (*standing for*). Nesse modelo, o corpo de representantes figura como um retrato, um mapa ou espelho do corpo de representados²¹⁴. Embora haja elementos importantes nessa abordagem da representação política (que serão retomados oportunamente), a sua aplicação no ambiente franco-revolucionário foi paradigmática.

Os revolucionários – a partir de Rousseau, porém limitados por necessidades reais em Siéyès – precisavam construir um quadro institucional em que as vontades individuais e uma vontade geral abstrata e uma tivessem vez. Para tanto, os representantes deveriam ser um quadro, uma figura que representasse a totalidade dos representados. É o que Mirabeau procura assinalar em seu discurso pronunciado em 30 de janeiro de 1789 à Tribuna Nacional²¹⁵.

Segundo ele, no primeiro momento, uma Nação não precisaria de representantes; entretanto, “*se ela é muito numerosa para ser reunida em uma só assembléia*”, ela deve se

²¹⁴ PITKIN, 1972, op. cit.

²¹⁵ MIRABEAU, Honoré Gabriel Riquetti. *Oeuvres*. v. 1. Paris: Lecointe et Pougin, 1835.

revestir de assembléias múltiplas, “e os indivíduos de cada assembléia particular dão a um só o direito de votar por eles”. Isso fará com que “*Todo representante é, por consequência, um eleito; a coleção dos representantes é a Nação*”. O elemento constitutivo da representação, portanto, é o fato de o eleitor dar, por si mesmo, o voto a um representante. Daí segue, ainda sob o pensamento de Mirabeau, que existem dois princípios básicos: a representação deve ser individual e a representação deve ser igual²¹⁶.

Para dar conta desse quadro, somado à necessidade da unidade, Siéyès chega ao processo representativo que se desdobra em três partes. O primeiro passo, que é a adunação (*adunation*), consistia na fusão dos vários corpos, “*todos reconhecidos como iguais e todos suscetíveis de se tornar apenas um*”²¹⁷. Depois de fundidos em um único órgão – a Nação –, entra em cena a representação (*représentation*), que corresponde “*ao momento de fabricação da vontade geral pela troca incessante das vontades individuais todas iguais entre elas*”²¹⁸. Por fim, temos a regeneração (*régénération*) em que “*o corpo político doravante dotado de uma vontade se anima*”²¹⁹ e pode agir conforme a essa vontade inicial²²⁰.

O modelo francês – que, neste texto, utilizamos de maneira tipológica – buscava garantir a substituição das pessoas individualmente consideradas por um corpo representativo que pudesse representar a vontade individual (fundida arbitrariamente na vontade geral) da melhor maneira possível. Dessa forma, chegava-se à conclusão de que a característica principal da representação não era o fato de que o representado autorizava o representante a fazer algo – coisa típica do mandato imperativo. De modo diverso, o representante substituíva o representado. Em outros termos, o representante era o representado em escala. Apesar da diferença aparente entre os dois modelos, a essência permanece a mesma, porque a vontade continua a gozar da portabilidade de que falávamos no início do capítulo, e todo o esquema buscava garantir, ao máximo, a preservação daquela mesma vontade individual.

²¹⁶ MIRABEAU, 1835, op. cit., p. 6.

²¹⁷ BRUNET, Pierre. La notion de représentation sous la Révolution Française. *Annales Historiques de la Révolution française* – Le Révolution française et le Droit. n. 2, p. 30, 2002.

²¹⁸ BRUNET, 2002, op. cit., p. 30.

²¹⁹ O sentido aqui é o de ganhar alma, vida.

²²⁰ BRUNET, Pierre. loc. cit.

3.3.2 A representação descritiva e a vontade

O modo como a idéia da representação descritiva se apresentou no modelo revolucionário francês e no americano simplesmente prestou um serviço ao voluntarismo que impregnava os seus fundamentos teóricos. Isso se consolidou na fusão entre a representação descritiva e o pensamento democrático radical que imperou nesses momentos históricos. Contudo, essa apropriação do primeiro pelo segundo também consistiu em uma arbitrariedade lógica.

Como refere Hannah Pitkin, “A noção de que os representantes parlamentares são substitutos para o restante das pessoas é, de fato, muito mais velha que a teoria democrática radical, e não precisa estar conectada a ela”²²¹. Na verdade, essa idéia surge no século XIII, na Inglaterra, tanto na dimensão eclesiástica quanto temporal, e estava ancorada na idéia romana do *consensus*. Todavia, esse consenso estava limitado a três idéias básicas: o direito de a maioria da assembléia de implementar as suas opiniões, não obstante a dissidência da minoria, “a associação do *quod omnes tangit* com o procedimento judicial e o devido processo jurídico” e a subordinação do consenso ao bem comum como fim da comunidade²²².

Assim, a idéia de que o que toca a todos deve ser aprovado por todos (*quod omnes tangit ab omnibus probetur*) está longe de ser um princípio voluntarista como foi recepcionado pelos revolucionários franceses e americanos. Na verdade, como insiste Hannah Pitkin, essa doutrina tampouco era democrática. No entanto, no ambiente francês principalmente, a vontade geral (longe da doutrina do consenso) era entendida como a unanimidade holística de Rousseau²²³.

No fundo, trata-se da alternativa para a desejada e para a impossível Democracia Direta, motivo pelo qual surge a necessidade de que o Parlamento seja uma cópia fiel (apenas em escala, dada a impossibilidade física e funcional da reunião total) do corpo político que ele representa. É o que, expressamente, atesta Hannah Pitkin, em passagem que merece transcrição:

No tempo das Revoluções Americana e Francesa, o argumento [da Democracia

²²¹ PITKIN, 1972, op. cit., p. 85.

²²² POST, Gaines. A Roman legal theory of consent, *quod omnes tangit*, in *Medieval Representation. Wisconsin Law Review*. p. 68, jan. 1950.

²²³ BARZOTTO, 2003, op. cit.

descritiva com o aporte da doutrina democrática radical] era comumente expressado nesses termos, e ainda é comum hoje. Essa visão do Governo Representativo está intimamente ligada à idéia de representação como semelhança e reflexão. Se Governo Representativo é um substituto para Democracia Direta, se a legislatura é uma substituta para a reunião do povo todo, ela deveria aproximar-se do original o máximo possível. Se não podemos ter o ideal, pelo menos queremos algo o mais próximo que podemos alcançar.²²⁴

O grande perigo dessa percepção é que ela ignora o cidadão. O Parlamento não é, para esse modelo, a cópia em escala dos cidadãos, mas sim dos indivíduos, incluindo-se aí todo o seu perfil privado, do qual deveria transcender. Em razão dessa complexa engrenagem que busca atender a diversas necessidades, podemos afirmar que a representação da vontade, como nos fora apresentada inicialmente pelos revolucionários franceses (principalmente), é um paliativo para a impossibilidade prática da Democracia Direta – agora fica ainda mais clara a manifestação de Jellinek que trouxemos no item 2.2.3. De fato, a representação da Nação propugnada pelos franceses distanciava-se em demasia da representação do Reino apregoada por Blackstone.

Deve-se ressaltar agora que o princípio do *quod omnes tangit ab omnibus probetur* foi levado a conseqüências jamais imaginadas pelos romanos e pelos escolásticos que o empunharam. Passou, pois, a ser o estandarte do radicalismo democrático, no sentido da Democracia Direta ou dos expedientes necessários a alcançar a sua proximidade. Essa busca por uma representação que espelhasse fielmente o eleitorado foi o ambiente propício para o surgimento doutrinário do sistema eleitoral que garantisse precisão matemática a essa substituição, a saber, o sistema de representação proporcional.

3.3.3 A resposta do sistema proporcional

O sistema de representação proporcional apresentou-se como o modelo ideal para garantir precisão matemática à representação descritiva requerida pelos revolucionários, o que leva Carl Friedrich a afirmar que, embora sem força para se estabelecer institucionalmente, essa idéia apareceu inicialmente na Convenção Nacional Francesa de 1793²²⁵. Reconhecendo o modelo de representação política da vontade desejado pelos revolucionários, não causa espanto que esse momento histórico-político seja considerado o

²²⁴ PITKIN, 1972, op. cit., p. 86.

²²⁵ FRIEDRICH, 1950, op. cit.

berço doutrinário do sistema de representação proporcional.

Como indica Friedrich, “A *idéia sublinhada de todos os vários sistemas [proporcionais] é assegurar uma assembléia que reflita com mais ou menos exatidão matemática as várias divisões do eleitorado*”. Somente assim a substituição dos representados pelos representantes poderia acontecer de maneira real. Mirabeau é claro, em seu discurso já citado, acerca da necessidade de um modelo proporcional. Em seu argumento, ele acentua que não basta uma igualdade numérica entre as pessoas, já que os diversos grupos têm graus de poder distintos. Nesse sentido, os Estados devem funcionar como um mapa – um substituto fiel – a representar cada grupo de eleitores proporcionalmente, evitando com isso os riscos de uma representação inexata²²⁶. Estavam aí os elementos fundamentais que, mais tarde, ganhariam força nas obras de Thomas Hare, Simon Sterne e Stuart Mill.

Embora esteja evidente que o sistema de representação proporcional não se destine exclusivamente a atender às necessidades da representação da vontade (Stuart Mill, por exemplo, é um dos clássicos da representação dos interesses), o fato de seu início doutrinário estar ligado a ela é um dado fundamental que corrobora a análise tipológica dedicada ao modelo revolucionário francês.

É necessário frisar, porém, que essa postura voltada para uma representação que guarde precisão matemática na relação representados/representantes não possuía qualquer semelhança com o princípio *quod omnes tangit ab omnibus probetur*. A teoria do consenso pressupunha a existência da racionalidade prática (a prudência), em que Razão e Vontade estavam dispostas teleologicamente ao bem comum. De modo algum, esse princípio contemplava essa portabilidade que, nesse modelo, atribui-se à Vontade.

A relação, portanto, entre a representação da vontade e o sistema de escrutínio proporcional apresenta como, no ambiente revolucionário francês, ambos se relacionaram de modo peculiar com a representação descritiva de Hannah Pitkin, o que nos parece dar força aos argumentos desta última autora²²⁷.

²²⁶ MIRABEAU, 1835, op. cit., p. 7: “*Les états sont pour la nation ce qu’est a carte réduite pour sont étendue physique; soi en part, soi en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l’original*”.

²²⁷ PITKIN, 1972, op. cit.

3.4 CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS

3.4.1 O papel da vontade na representação política atual

Sem pretensões fatalistas, é possível argumentar no sentido de que a representação da vontade – a concepção de representação segundo a qual a substância da relação entre representados e representantes está fundamentada na vontade – tem ganhado terreno. Esse é um fato que pode ser observado nos países da América Ibérica, o que está associado ao reducionismo democrático.

Essa tendência ignora que a Democracia contemporânea, baseando-se nas concepções de Sartori, é uma realidade complexa que não pode ser reduzida ao mero processo eleitoral ou mesmo à aprovação popular. Aquela reclama, de outro modo, elementos substanciais que lhe conferem a condição democrática ²²⁸. Giovanni Sartori explicita o seu temor pela *Democracia confusa* nos seguintes termos: “*Vivemos, portanto, caracteristicamente, em uma era de Democracia confusa. Que ‘Democracia’ tenha diversos significados é algo com que podemos conviver. Mas se ‘Democracia’ pode significar absolutamente qualquer coisa, aí já é demais*” ²²⁹.

Nessa linha de raciocínio, a expressão *vontade do povo* tornou-se comum no discurso político e acadêmico. A Democracia é concebida como o regime de Governo em que a *vontade do povo* é ouvida e obedecida. As conseqüências dessa tomada de posição não poderiam ser outras: prega-se, atualmente, uma vinculação do eleito aos seus eleitores de um modo que traz reminiscências do mandato imperativo.

Exemplo disso ocorreu no Brasil, quando em 2005, foi apresentada ao Senado Federal a Proposta de Emenda Constitucional n. 73/2005. O principal ponto dessa Emenda é a possibilidade de revogação do mandato em virtude da insatisfação do eleitor com os seus representantes, o que, em inglês, tornou-se comum chamar de *recall*. Segundo a própria exposição de motivos do projeto de alteração da Constituição, “*Os últimos levantamentos da opinião pública têm demonstrado a crescente perda de confiança do povo brasileiro no conjunto dos agentes políticos, sobretudo aqueles que exercem funções*

²²⁸ Cezar Saldanha Souza Junior expõe com precisão a diferença entre Democracia substancial e Democracia instrumental. Ver: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *A crise da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

²²⁹ SARTORI, 1994, op. cit., p. 22.

parlamentares”.

A iniciativa, que partiu da Ordem dos Advogados do Brasil, é sintomática da concepção de representação política baseada na vontade que se apresenta atualmente. Em outros termos, representar, para esse ideário, é sinônimo de realizar a vontade do eleitor, visto que se acredita que, nessa vinculação, está a substância da representação política. Ao lado disso, o Tribunal Superior Eleitoral apresentou em 2008 uma campanha publicitária denominada “*Olho nele*”. De acordo com a referida campanha, caberia ao eleitor fiscalizar pormenorizadamente o desempenho do candidato em que votou, já que o representante era o próprio representado no cargo em que ocupava.

Ao lado dessa crescente busca por uma vinculação mais estreita entre representantes e representados, que se consolida no conceito de que a Democracia é a vontade do povo, temos também um movimento crescente pela Democracia Direta. Essa idéia se expressa em dois argumentos: naquilo que se convencionou chamar de Democracia participativa e nos movimentos pela Democracia Direta propriamente dita (principalmente por meio de plebiscitos e de referendos).²³⁰

Essa conjugação de fatores leva a uma conclusão emblemática: a busca atual pela realização da vontade do eleitor possui elementos análogos à busca da representação da vontade no ambiente revolucionário francês. A vinculação pretendida por Mirabeau e Siéyès é levada, atualmente, ao grau máximo, como as idéias acerca da possibilidade de destituição do Parlamento por *recall* ²³¹. Não bastasse isso, mais uma vez, o ideário acerca da vinculação entre representantes e representados está próximo àquele ligado à Democracia Direta.

A impressão que se tem contemporaneamente é que a Democracia Direta é, mais do que nunca, uma utopia possível a ser perseguida. Essa concepção leva em conta dois elementos que Sartori reuniu precisamente: “*O primeiro é a passagem de um perfeccionismo contemplativo para um ‘perfeccionismo ativista’.* *O segundo, simultâneo ao primeiro, é o desaparecimento do senso do impossível*” ²³². Nesse quadro, a representação política apenas perde, pois tanto a busca pela vinculação extrema quanto a sua eliminação paulatina depõem contra o seu caráter essencial, o que leva crer que a

²³⁰ Sobre os efeitos do plebiscito e do referendo e da *democracia participativa* para o ambiente democrático, conferir: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e Governabilidade*. São Paulo: Saraiva, 1995, especialmente, p. 77 ss.

²³¹ É o que preconiza a proposta de Emenda à Constituição, já que o sistema para a eleição de parlamentares é proporcional.

²³² SARTORI, 1994, op. cit., p. 89.

vontade não é a operação do espírito adequada para ser representada no ambiente político.

3.4.2 A vontade como substância da representação política

Como se pode verificar em relação ao desenvolvimento da argumentação até aqui realizada, a vontade não é o elemento adequado para ser representado na Política, pois “*das faculdades humanas, memória, inteligência e vontade, a menos suscetível de comunicação é a vontade*”²³³. Desta forma, se o Parlamento é o local em que a deliberação apresenta o seu lugar de destaque, o representante não pode ser um portador da vontade, avesso à comunicação racional: “*Ao expor uma tese, leva-se outrem a exercer a faculdade do intelecto. Os membros de uma tradição vinculam-se pela faculdade da memória. Mas a faculdade da vontade é irredutivelmente incomunicável*”²³⁴.

A idéia do consenso (expresso na fórmula *quod omnes tangit ab omnibus probetur*) foi utilizada – e abusada – na França revolucionária e poderia, facilmente, ser invocada contemporaneamente para dar sustento à Democracia participativa e aos instrumentos de Democracia Direta, já que, se atingirá o povo, por ele deverá ser aprovado. Contudo, essa fórmula pressupõe conceitualmente a deliberação, a possibilidade de convencimento racional e, principalmente, a Razão Prática. Esses elementos, porém, são insuscetíveis de combinação com a Vontade (principalmente de acordo com a concepção que se tem dela desde o fim da Idade Média). De acordo com Luiz Fernando Barzotto:

Por ser absolutamente idiossincrática, a vontade é incapaz de formar o espaço comum da esfera pública. O que reforça a incomunicabilidade da vontade é o seu caráter impositivo: ela não se dirige a outrem requerendo apoio ou consentimento; ao contrário, ela exige submissão, pois seu ato próprio consiste em impor e mandar.²³⁵

Justamente pela incapacidade de comunicação, a vontade impossibilita a construção de um espaço destinado ao bem comum, no qual, racionalmente, deve-se formar o consenso – perde-se, com isso, tanto o conceito de povo quanto o de Estado. Ambos se desfalecem pela impossibilidade de um ideal comum de vida boa, já que a representação

²³³ BARZOTTO, 2003, op. cit., p. 121.

²³⁴ BARZOTTO, loc. cit.

²³⁵ Ibid., p. 122.

deverá atender à vontade individual de cada um – no fundo, um ensaio de autogoverno²³⁶.

A outra possibilidade – tão arbitrária quanto a primeira – é a busca da formulação da vontade do povo nos moldes da vontade geral rousseauiana. Ela seria, contudo, absolutamente incompatível com o conceito de representação política nos moldes que até aqui apresentamos. Representação política no sentido estrito significa a representação da pluralidade do corpo político, ou seja, das divergências políticas, que, naturalmente, existem na sociedade. Devido ao caráter individual de cada homem, é impossível, sem supressão das liberdades, fazer com que todos *queiram* da mesma forma – isso leva, por consequência, à Tirania:

A tirania é o Governo *a-político* por excelência, pois não reconhece a pluralidade humana, que exige a troca de opiniões para as decisões que afetam a vida coletiva. Onde impera a vontade de um só, seja um indivíduo, um grupo ou uma organização política, o espaço político desapareceu, e tem-se a tirania.²³⁷

A concepção de representação política que emerge da Revolução Francesa – que parece, guardadas as proporções, ainda viva no pensamento brasileiro – não consegue responder de modo adequado às próprias necessidades representativas, porque não oferece o referencial teórico-existencial que permite a instauração de um campo para a deliberação política. Longe disso, ora tende à atomização absoluta da sociedade, ora à uniformidade irracional e arbitrária.

3.4.3 Inconsistência da vontade como substância da representação política

A seguir os passos trilhados até aqui pela pesquisa, algumas respostas já podem ser alcançadas. Primeiramente, apresentamos o caráter analógico da representação política, ressaltando-se que essa expressão pode ser atribuída a, pelo menos, três realidades distintas: a representação da unidade, a representação da pluralidade e a representação da maioria. A partir do segundo capítulo, acentuamos o recorte epistemológico a fim de se aprofundar a análise da representação da pluralidade que se institucionalizou nos Parlamentos, além dos dois primeiros elementos da tríade representativa.

²³⁶ Sartori opõe duras críticas ao autogoverno de Marx: “*Em minha opinião, temos motivos para considerar o autoGoverno de Marx uma hipótese sem fundamentos que não se localiza em lugar nenhum e cuja impossibilidade absoluta de ser demonstrada a priori*”. SARTORI, 1994, op. cit., p. 95.

²³⁷ BARZOTTO, 2003, op. cit., p. 123.

No presente capítulo, passamos a explorar as potencialidades substantivas do processo representativo, buscando respostas para a seguinte questão: o que o representante político (no caso, parlamentares, especialmente, aqueles das Câmaras Baixas) representa? Qual é, portanto, o conteúdo desse processo representativo?

A primeira solução que fizemos questão de analisar foi justamente a Vontade, porque é a mais trivial das encontradas no cotidiano político-constitucional e é reproduzida na literatura especializada. Já enfatizamos que se tornou natural, sobretudo após a difusão (e, freqüentemente, a radicalização) democrática, dizer que os parlamentares representam a vontade do povo (ou deveriam fazê-lo!).

Apesar de a literatura assumir para si a representação como *vontade*, não existem autores que busquem explicar o real significado de *representar-se a vontade*, bem como a viabilidade desse argumento nas Democracias atuais que vivem sob o Estado de Direito. O caminho, portanto, que se seguiu a partir desse significado cotidiano para uma busca teórica não se resumiu a uma simples construção. A grande razão dessa dificuldade é justamente a inviabilidade dessa *portabilidade* que os entusiastas da representação da vontade julgam que ela possui.

Como analisávamos no item anterior (3.4.2), a vontade é a faculdade humana incapaz de ser comunicada e, portanto, impossível de ser portata pelos representantes a partir de uma transmissão dos representados. A maneira como ela se configurou a partir do fim da Idade Média acentuou essa dificuldade, já que se desvinculou absolutamente da atividade racional.

Essa desvinculação é característica do início da Idade Moderna, a partir do qual o conceito de Razão Prática começou a esvanecer-se na teoria juspolítica. Até a Idade Média, e de modo acentuado já nos clássicos greco-romanos, o terreno da Ação encontrava-se solidamente ancorado na Razão pelo conceito de *phronesis*. Distinguia-se, de modo competente, a dimensão racional humana que se dedicava ao conhecimento especulativo e aquela que tinha por objeto a ação humana²³⁸.

Podemos dizer que a ação humana tornou-se órfã da Razão, isto é, não tinha nela mais sustentáculo algum. Com isso, buscou-se outra faculdade humana que pudesse dar conta da ação, já que, para o inconformismo dos racionalistas, a Política e o Direito

²³⁸ MASSINI, Carlos Ignacio. *Sobre el Realismo Juridico*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1978. Massini apresenta as influências da Idade Moderna sobre o pensamento jurídico clássico e medieval. Contudo, tais argumentos também influenciaram o pensamento político.

continuavam a ser temas eminentemente práticos, calcados na práxis. É justamente nessa intersecção que a vontade surge como ambiente por excelência da ação humana e, portanto, da atividade política.

Não deve causar surpresa, além disso, o fato de o voluntarismo estar sempre tão perto do seu aparente rival – o racionalismo –, já que este, se, por um lado, busca atribuir tudo à Razão²³⁹, por outro – ao ignorar, por exemplo, a Razão Prática –, torna o campo racional mais restrito, de forma que somente os conhecimentos enquadrados no jugo matemático é que podem ser considerados racionais (científicos).

Com efeito, a entronização da vontade como conteúdo da representação política revela a perda da racionalidade do processo representativo, o que, de fato, aconteceu na França pós-revolucionária, tornando realidade as considerações de caráter quase profético de Burke²⁴⁰. Podemos compreender tal realidade, pois a vontade só pode ser considerada como substância da representação política em duas hipóteses, como já nos referimos: ou na Tirania do autogoverno ou na arbitrariedade de procedimentos que prometem transmiti-la como o faz o espelho em relação à imagem original²⁴¹.

Nos dois casos, contudo, surge um problema: a representação da vontade impede a construção de um espaço de comunicação entre as dimensões da pessoa humana, justamente porque reconhece o homem como um ser absolutamente individual para o qual a sociabilidade é má ou apenas necessária, porém nunca um bem, como, de formas diversas, atestam os contratualistas.

Por fim, a idéia da representação da vontade não é compatível com o estágio atual do Constitucionalismo, denominado Constitucionalismo de Valores. Edificado a partir do fim da Segunda Guerra Mundial e rapidamente disseminado pelos países democráticos, caracteriza-se por uma postura axiológica²⁴². As normas fundamentais passaram a transcender a matéria do pensamento constitucional clássico que se consolidava basicamente no Direito Político organizador do Estado. Em uma abordagem original, aquelas passaram a identificar um conjunto mínimo e consensual de valores que

²³⁹ Manoel Gonçalves Ferreira Filho ressalta o culto à razão na Revolução Francesa. Conferir FERREIRA FILHO, 2002, op. cit.

²⁴⁰ Ver: BURKE, Edmund. *Reflections on the Revolution in France*. In _____. *Select Works of Edmund Burke*. v. 2. Indianapolis: Liberty Fund, 1999. (A New Imprint of the Payne Edition).

²⁴¹ PITKIN, 1972, op. cit.

²⁴² PECES-BARBA, Gregório. *Los valores superiores*. Madrid: Tecnos, 1986.

representam o ideal de vida boa, traduzido constitucionalmente como a *idéia de direito*²⁴³.

Essa realidade do Constitucionalismo, entretanto, é incompatível com a representação política que apresenta a vontade como seu conteúdo, já que depende, para a concretização político-constitucional desses valores, da deliberação parlamentar a partir de um campo mínimo e essencial de consenso. Essa concepção da representação política pressupunha, entre todos os fatores já arrolados, uma neutralidade axiológica absoluta, de modo que ao Estado não competia permitir a consolidação histórica da *eudaimonia*. Pelo contrário, dizia-lhe respeito apenas criar um campo minimamente estável para que as vontades pudessem ser negociadas. Essa concepção, em suma, não se adapta à realidade contemporânea do Direito Constitucional em que, apesar de poucos, a realidade juspolítica conta com valores estratégicos, como declara John Finnis²⁴⁴. Passemos, pois, a analisar as demais soluções para o referido problema.

²⁴³ FERREIRA FILHO, 2004, op. cit.

²⁴⁴ FINNIS, John. *Moral Absolutes: tradition, revision and truth*. Washington: Catholic University of America Press, 1991.

4 A REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES

4.1 APROXIMAÇÃO AO TEMA

4.1.1 Representação política: fato e teoria

Georges Burdeau traz uma idéia que, a essa altura do presente trabalho, parece irrefutável. Segundo o mestre francês, “*A teoria da representação é uma coisa, o funcionamento do regime representativo é outra*”²⁴⁵. No capítulo anterior, analisamos uma teoria sobre a representação política, segundo a qual a substância da representação seria a vontade individual. Restou claro que a França, do período que precede a Revolução até o seu momento posterior, passa por uma crise entre as necessidades requeridas pela realidade e a tentativa de fazer valer uma teoria discrepante dessa realidade.

Como observamos, a essência da crise teórica que se desenrolou no ambiente francês – e que trouxe problemas para o sistema daquele país – possuía uma razão epistemológica. Com efeito, a ausência da Razão Prática – instituto com o qual os clássicos e os medievais estavam familiarizados – não atraía mais os olhares dos homens modernos da Revolução. Como já dissemos, ao ignorar o campo próprio da Razão Prática, todos os institutos jurídicos e políticos que estavam ligados a ela foram transferidos à vontade que, por seu turno, tornou-se irracional e portátil – podendo, assim, em tese, ser representada

²⁴⁵ BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. t. 5. Paris: Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1970. p. 285.

por meio de determinados artifícios.

O fato de a idéia de um Governo Representativo – expressão usada aqui no seu sentido mais amplo – ser algo que se inicia na Idade Moderna evidencia isso. A Idade Média não conheceu a representação política – como ela é concebida atualmente –, pois, em regra, estava ancorada em sociedades simples, na qual a vida aldeã era uma realidade intrínseca. Assim, quando a representação política passou a florescer institucionalmente, já não havia mais uma teoria de matiz realista que pudesse dar conta do fenômeno que se instaurava.

Mesmo entre os ingleses que, no seu cotidiano político, viram surgir edifícios institucionais em que o realismo juspolítico é o pano de fundo, não foi desenvolvida uma teoria acerca da representação política que a vinculasse à Razão Prática. Ainda que tenham feito isso com grande competência, os dois maiores pensadores sobre o tema – Blackstone e Burke –, no fundo, retratavam apenas o que se desenrolava no cenário político inglês.

Como já pudemos notar, a ausência de uma teoria com base na Razão Prática contribui para muitos dos problemas encontrados na representação política. O primeiro deles foi justamente a concepção de uma sociedade atomizada, plasmada na figura do indivíduo – incapaz, por natureza, da socialização. Diante dessa incapacidade natural para a agregação humana, deveriam surgir instituições – e teorias que lhes dessem suporte – capazes de artificialmente fundar a comunidade.²⁴⁶

No presente capítulo, lidaremos com problema semelhante, ao se analisar a concepção segundo a qual o conteúdo da representação política está calcado nos interesses de grupo. Diferentemente da atomização absoluta que se consolida no indivíduo, encontraremos outra, a do grupo. De acordo com essa concepção, a substância da representação é o interesse, ou melhor, são os interesses dos vários grupos em que a sociedade naturalmente se organiza, os chamados grupos de interesse.

²⁴⁶ É o que anota José Pedro Galvão de Souza, referindo-se à concepção de Nação: “*Mas como se entendia a Nação? Não enquanto comunidade histórica, formada por famílias e outros grupos, com hábitos sociais, crenças e aspirações transmitidas de geração em geração. Não refletida e palpitante no povo real, herdeiro de uma linhagem de tradições. Não na sua afirmação concreta de unidade cultural e Política, marcada por peculiaridades caracterizadoras da sua maneira de ser, de um estilo de vida inconfundível com o de outras comunidades congêneres. Não. O que se tinha em vista era o produto de um contrato social, a reunião de indivíduos sob uma lei comum, o ‘resultado das vontades individuais’, na expressão de Siéyès, em conceito – nota Francisco Ayala – ‘forjado na ignorância racionalista e voluntarista da substantividade nacional’*”. SOUZA, 1971, op. cit., p. 42.

4.1.2 Os grupos e os interesses

A idéia de que a sociedade é constituída por grupos é própria do pensamento ocidental. Já em Aristóteles temos uma visão pluralista, a partir da qual a *polis* é a reunião de última instância dos grupos que a compõe, a começar pela família²⁴⁷. Essa noção básica decorre da própria sociabilidade humana que busca, a partir de uma comunhão de bens, associar-se para desempenhar um determinado papel na comunidade. De fato, Aristóteles inicia a sua *Política*, indicando que “*Todo Estado é, evidentemente, uma associação, e toda associação não se forma senão em vista de algum bem, posto que os homens, quaisquer que sejam eles, nunca fazem nada senão em vista do que lhes parece ser bom*”²⁴⁸. Deste modo, temos na família a primeira associação e, no Estado, a associação das associações.

Entre os dois extremos – atualmente, alguns vêem a comunidade internacional como o extremo maior –, temos as chamadas *sociedades intermediárias* que consistem em agregações humanas destinadas a atender a demandas ontológicas da complexa constituição humana. Essas associações²⁴⁹ desempenham um papel vital na comunidade política, sobretudo com a crescente complexidade que esta adquire.

Os bens almejados pelos grupos – pelas sociedades intermediárias – são os mais diversos possíveis, já que se incrementam na mesma proporção das necessidades humanas. Desta forma, a vida aldeã, certamente, reclamaria menos interesses – e, portanto, menos grupos – que a sociedade que vive a Primeira Revolução Industrial. Essa, por seu turno, jamais poderia imaginar a que nível de complexidade o tecido social poderia chegar atualmente, na vida globalizada que transcende à Economia, levando, por conseguinte, ao aparecimento de um número ainda maior de grupos.

Até aqui, a palavra *interesse* foi utilizada como um sinônimo de bem. Com efeito, segundo uma filosofia realista, o bem apetece ao homem e, portanto, lhe causa interesse. Utilizando-se de uma metáfora, o bem atrai o homem, como nos faz ver Aristóteles, como um ímã ao ferro. Contudo, o termo *interesse* apresenta, inicialmente, um conteúdo

²⁴⁷ ARISTÓTELES, 1962, op. cit.

²⁴⁸ Ibid., p. 21.

²⁴⁹ O termo *associação* aqui não é utilizado segundo a técnica do Direito Civil, mas sim no sentido sociológico mais amplo.

semântico pulverizado e vago, como nos adverte Bobbio ²⁵⁰.

Diante dessa imprecisão, temos uma consequência: de fato, cada grupo, cada sociedade intermediária apresenta seus próprios interesses, isto é, compõe-se com a finalidade de atingir um determinado bem, um determinado interesse. A família, a célula inicial da comunidade política, busca oferecer o conjunto de condições materiais e morais para o desenvolvimento inicial da pessoa humana. Portanto, o bem e, conseqüentemente, o interesse da família estará sempre voltado às ações que busquem atingir esse bem.

Não será, pois, diverso nas demais agregações sociais, sejam elas as corporativas (que visam ao bem dos que estão unidos por vínculos econômicos), as filantrópicas (que unem pessoas em busca de um bem altruísta de ajuda mútua) e as que têm interesses mais gerais (como a preocupação ambiental), entre outras modalidades de associações que se constituem sob um bem que lhes dê unidade. Nesse contexto, a expressão *grupos de interesse* soaria redundante, já que todos os grupos possuem interesses, isto é, possuem bens que lhes interessam e que compõem a sua própria razão de ser.²⁵¹

Não obstante os grupos – e seus respectivos interesses – tenham se multiplicado em inúmeros aspectos, de modo que é possível encontrar grupos identificados com interesses mais ou menos gerais, os seus objetivos ainda são seccionais. Desta forma, é natural que eles estejam em nível distinto daquele em que se encontra o interesse público, ou seja, o bem comum. Diante dessa diferença, há aqui um sério problema quando a representação política incorpora grupos de interesse, e, ainda mais grave, quando se considera que a substância da representação política situa-se nos interesses dos grupos.

4.1.3 Os interesses dos grupos e a política

Por tudo que já foi até aqui exposto, não reconhecemos problema algum na existência natural de grupos como tecido do corpo social e tampouco na constatação intuitiva – e confirmada cientificamente – de que todos os grupos possuem interesses.

²⁵⁰ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da Política*. Trad. de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, especialmente, p. 454 ss.

²⁵¹ Neste sentido, assunto complexo é aquele dos Interesses Difusos e Coletivos. A sua localização entre o espaço público e o espaço privado é tarefa árdua e dependerá, pois, da verificação da situação concreta, já que, quando relacionados imediatamente ao bem comum, estarão ligados à Política. Por outro lado, quando ligados a questões seccionais, relacionam-se, em princípio, à dimensão sócio-econômica. A respeito do assunto, conferir: SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Interesses difusos e coletivos*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Contudo, o desenho começa a se alterar à medida que os grupos buscam espaço na cena política, sobretudo por meio da representação de seus interesses no Parlamento.

Como já adiantávamos no item anterior (4.1.2), os interesses dos grupos encontram-se em um campo diverso daquele em que se enraíza a atividade política. Embora não haja uma contradição *a priori* entre o caminho de cada um – não se pode dizer que os interesses empresariais ou mesmo corporativos possam contrariar, em tese, os caminhos que levam ao bem comum –, o problema surge à medida que ambos se imiscuem, ou seja, a partir do momento em que os grupos não se contentam mais em desenvolver-se no âmbito sócioeconômico e querem interferir na ação política. Quebram-se, com isso, a autonomia da Política e da Economia mutuamente. É o que assinala João Camillo de Oliveira Torres: “*Atribuir o Poder Legislativo aos grupos econômicos seria identificar a Política e a Economia, somente possível para o marxismo que, aliás, considera uma como expressão de outra, sem identificá-las*”²⁵².

Como já indicávamos no início deste texto, a pessoa humana possui dimensões pelas quais ela se realiza. Embora goze de uma unidade essencial, depende, para a sua plenitude, de dimensões existenciais autônomas em que os aspectos de sua personalidade possam se desenvolver. Neste sentido, a pessoa humana é, ao mesmo tempo, una e plural. Dessa pluralidade, surgem as capacidades humanas que são necessárias à sua realização plena.

Assim, a pessoa humana *depende* do estético para a sua realização plena e, ao mesmo tempo, é *capaz* de apreciar a arte; *depende* do questionamento transcendental-religioso e, portanto, é *capaz* de realizá-lo; *depende* da ciência e é *capaz* de praticá-la; *depende* da conformação ética e é *capaz* de formular as questões fundamentais da busca da felicidade. No mesmo passo, *depende* da produção de riquezas – a Economia – e é *capaz* de produzi-las e, por fim, *depende* da criação de um espaço plural em que a unidade da sociedade em torno do bem comum seja forjada pelo poder – a Política – e é *capaz* de buscar o bem comum a partir das situações existenciais concretas.²⁵³

Os grupos de interesse desempenham, nessa configuração, um papel relevante no Estado, já que buscam, a partir da socialização das capacidades e das dificuldades dos atores econômicos, soluções comuns para a geração da riqueza. O que se deve deixar claro, contudo, é que essa atividade não pode ser considerada política. Com isso, não quer se

²⁵² TORRES, 1961, op. cit., p. 81.

²⁵³ Conferir SOUZA JUNIOR, 2003, op. cit., e FREUND, Julien. *L'essence du politique*. Paris: Dalloz, 2004.

retirar a dignidade da atividade econômica, nem a de suas organizações corporativas. Pelo contrário, as dignidades tanto da Política quanto da Economia dependem do respeito a suas respectivas autonomias.

A dominação das instituições políticas por grupos de interesse econômico, no fundo, retira delas o caráter político. Em termos ainda mais claros, deixam de ser políticas – a busca do bem comum – para se transformar em pseudo-Economia. Dizemos pseudo-Economia, pois a realidade econômica, quando deixa de ser feita no ambiente apropriado da empresa, também perde a sua autonomia diante da pseudo-política, que, por seu turno, também subjuga as instituições econômicas.

Como teremos a oportunidade de analisar no presente capítulo, o problema encontrado na díade grupos de interesse e representação política não se refere às suas existências isoladas. Os primeiros desempenham um papel importante na sociedade contemporânea em que a Economia apresenta desafios cada vez maiores, e as uniões corporativas – por meio dos sindicatos tanto patronais quanto de empregados, as associações, e outros – constituem importantes mecanismos de solução dos problemas que crescem em quantidade e sofisticação. Em relação à representação política, já adiantamos que é uma realidade essencial das sociedades complexas na sua dimensão política.

O problema que se desenha, porém, é no relacionamento entre política e grupos de interesse de uma forma institucional e sem o devido respeito às respectivas autonomias. Assim, o Parlamento – instituição essencial da representação política – não pode se transformar no *locus* em que simplesmente se debatem questões corporativas típicas do ambiente empresarial. Por outro lado, o ambiente empreendedor não pode ter a sua autonomia aniquilada na produção e conservação de riquezas em razão de opções ideológicas que confundem a contribuição da empresa ao bem comum com a inexistência do ambiente empresarial.

Neste sentido, interesses corporativos e Política são necessários e essenciais na sociedade humana. Além disso, ganham plenitude porque conservam as suas respectivas autonomias no âmbito das instituições adequadas para os seus próprios misteres. Quando se imiscuem arbitrariamente, há um jogo de perda recíproca em que as duas realidades apresentam suas plenitudes prejudicadas.

4.2 REPRESENTAÇÃO E INTERESSES

4.2.1 O pressuposto fundamentalista

Teoricamente, a concepção de representação política, segundo a qual o seu conteúdo diz respeito a interesses, representa uma vantagem – sob o ponto de vista sociológico – em relação ao modelo descrito no capítulo anterior. Isso ocorre porque, nessa concepção, busca-se analisar, em tese, a postura do homem concreto, ou seja, a pessoa engajada na sua vida cotidiana cercada dos mais variados acidentes (condição social, profissão, gênero, etc). Não é outra, pois, a intenção de José Pedro Galvão de Souza no transcurso de sua obra sobre o tema²⁵⁴.

Em Stuart Mill, podemos observar esse quadro claramente visto que, ao evidenciar os benefícios do modelo representativo, o referido autor indica a existência de dois princípios fundamentais: a) que os direitos e os interesses de todas e de cada uma das pessoas somente são alcançados à medida que elas mesmas lutem por aqueles, e b) que a prosperidade geral depende da soma das energias dispostas por cada²⁵⁵. Em seguida, Mill declara que a audiência política das corporações – paradigmas do homem concreto para essa concepção – é o pressuposto do sucesso de um Governo Representativo²⁵⁶.

A idéia conclusiva dessa concepção – que tipologicamente atribuímos inicialmente a Stuart Mill – é que não existe na Política um espaço próprio para o bem comum, baseado fundamentalmente no diálogo e nas renúncias mútuas. Pelo contrário, todo comportamento humano em sociedade é dirigido por interesses próprios. Em razão disso, o Governo ideal deve realizar a arbitragem dos variados interesses, já que um espaço destinado ao comum é impossível, o que resulta na necessidade de que os interesses – e interessados! – participem ativamente do processo político. Nesse momento, desponta o papel das classes, já que elas, naturalmente, seriam os ambientes em que interesses análogos estariam agrupados.

Na verdade, o fato notório, para Stuart Mill, é que o mesmo espírito que move a

²⁵⁴ SOUZA, 1971, op. cit.

²⁵⁵ STUART MILL, John. *Considerations on Representative Government*. New York: Prometheus Books, 1991. p. 80. Stuart Mill leva essa concepção individualista às últimas conseqüências: “*The man never thinks of any collective interest, of any objects to be pursued jointly with others, but only in competition with them, and in some measure at their expense*”

²⁵⁶ Segundo o autor, “*Those who have studied the question know well how far this is from being case, and in how different, and how infinitely less superficial a manner the point would have to be argued if the classes who strike were able to make themselves heard in Parliament*”. Ibid., p. 67.

ação humana na vida privada – o do auto-interesse – também o moverá na vida pública. Enfatiza que esse é o grande dano das Monarquias Absolutas e das Tiranias, já que o rei ou o tirano sempre agirão visando a seus interesses mais próximos. No Governo Representativo advogado por Stuart Mill, o quadro não será diferente. Os vários grupos que compõem a sociedade também buscarão os seus interesses imediatos e, em regra, egoísticos. Seria ilusório, segundo ele, imaginar algo diverso disso.²⁵⁷

O grande perigo do Governo Representativo, ainda de acordo com a concepção de Stuart Mill, não é a representação baseada em interesses seccionais – mesmo que tais interesses sejam contrários ao bem comum –, mas sim o fato de um dos grupos ser mais poderoso que os outros. Os valores fundamentais do Reino estariam garantidos à medida que, idealmente, não houvesse uma preponderância de um grupo em relação aos outros. O referido autor vai além: a segurança do bem comum estaria justamente no fato de os interesses egoístas estarem divididos. Desta maneira, o segredo do bom Governo estaria em não permitir que os interesses seccionais de um determinado grupo não estivessem nem acima dos valores fundamentais (Verdade e Justiça), nem dos interesses dos demais grupos.²⁵⁸

O fundamentalismo evidenciado nessa concepção decorre da idéia segundo a qual não existe uma dimensão propriamente política na pessoa humana. Em outros termos, afirma-se que o ser humano não possui um modo peculiar de existência destinado à Política. Diante do esboço das dimensões humanas apresentado acima, a dimensão política encontra-se subjugada pela dimensão econômica que, de modo reducionista, ignora a autonomia elementar da Política.

4.2.2 O aporte do liberalismo-utilitarista

Em certo sentido, a visão de Stuart Mill é compartilhada pelos fundadores americanos, especialmente Madison. Embora este último deixe claro que existem grandes riscos na atuação das facções inspiradas em interesses seccionais, indica que tal fato é inerente à vida política. Na concepção de Madison, contudo, o segredo do sucesso do Governo Representativo é garantir a inação do corpo político e, por via de consequência,

²⁵⁷ STUART MILL, loc. cit.

²⁵⁸ STUART MILL, 1991, op. cit.

das facções e de seus respectivos interesses. Para tanto, o referido autor pretende que a Casa dos Representantes possa assegurar assento ao maior número dessas classes, de modo que, pelo balanceamento entre elas, a inatividade seja a palavra de ordem.²⁵⁹

O pano de fundo teórico dessa concepção repousa no liberalismo-utilitarista. Como deixa claro De Grazia – para citarmos um contemporâneo – “*Toda ordem social e política está baseada em interesses*”²⁶⁰. Tais interesses e suas conseqüências sociais, como evidencia este último autor, são principalmente de ordem econômica e estão intimamente ligados à Política, de modo que “*Política é a política de grupos, toda política é política de grupos de interesse*”²⁶¹, já que todos os grupos envolvidos na cena política estão imbuídos de interesses.²⁶²

O utilitarismo, contudo, deve enfrentar o paradoxo com o qual inauguramos o presente capítulo. Existe uma diferença entre a representação política no cotidiano da vida estatal e a sua teorização que, como demonstrávamos, surge em um momento em que o repositório teórico que deu significado ao desenvolvimento político do Ocidente havia se perdido, ou, ao menos, não possuía o destaque do qual gozou em momentos anteriores.

O pensamento utilitarista pressupõe um dado fundamental – já exposto desde o item anterior (4.2.1): o ser humano só age em busca de interesses que lhe garantam prazer (no sentido mais amplo do termo). A existência em grupo só se justifica à proporção que a reunião ofereça maiores possibilidades para que os interesses sejam alcançados. Em conseqüência, a atuação política somente poderá ser feita por tais grupos em busca de seus interesses.

No entanto, mesmo os mais ferrenhos defensores do utilitarismo antevêm os perigos de tal posição, sobretudo a desagregação sociopolítica absoluta. Em virtude disso, surgem algumas pretensas soluções para o problema. Em primeiro lugar, apresentam-nas Madison e Stuart Mill, segundo os quais os interesses, desde que representados em sua totalidade, tendem a gerar um balanceamento que impeça a sobreposição de um em relação aos demais. Além disso, é necessário que exista “*uma minoria que aja sob as bases da*

²⁵⁹ Como afirma Hannah Pitkin, “*The task of representative government is thus, in a sense, to bring the major social forces into the legislature and keep them there until time pass*”. PITKIN, 1972, op. cit., p. 195. Conferir ainda DE GRAZIA, Alfred. *Public and Republic: Political Representation in America*. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

²⁶⁰ DE GRAZIA, Alfred. Nature and Prospects of Political Interest Groups. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 319, p. 117, sep. 1958.

²⁶¹ Ibid., p. 114.

²⁶² Não é diferente o aporte de Bentham sobre o assunto.

razão, justiça e o bem do todo”²⁶³. Nesse ponto surge um problema para a coerência do argumento utilitarista, o que retrata de modo ímpar Hannah Pitkin, inclusive no que diz respeito à sua análise dessa contradição:

Os Utilitaristas dizem algumas vezes que o povo perseguirá seus interesses privados egoísticos, e, em outros momentos, que uma justa proporção de homens agirá levando em conta seus interesses públicos justos. Eu penso que essa aparente contradição deve ser entendida sob a sublinhada convicção utilitarista segundo a qual os justos interesses públicos são *melhores* que os privados egoísticos.²⁶⁴

Desta maneira, diante da impossibilidade fática de erigir-se uma ordem pública sobre o conflito puro (que a repartição absoluta da sociedade gera), os utilitaristas buscam um lugar, ainda que desconfortável, para o bem comum, ou seja, para interesses – o termo ainda é mantido – que possam transcender o egoísmo absoluto e suas consequências naturais. Ao parar nesse ponto, contudo, o argumento utilitarista ainda ficaria refém de uma inconsistência elementar: quem, nesse quadro, julgaria quais são os interesses melhores e os piores, se, de acordo com o primeiro dos axiomas, cada homem só é capaz de julgar, levando em conta seus próprios interesses? Passemos a isso.

4.2.3 A reminiscência voluntarista

Na representação política considerada como representação de interesses, observamos premissas muito semelhantes às encontradas na representação da vontade, expostas no capítulo anterior. Também aqui, como fica evidente no tratamento já dado ao liberalismo-utilitarista, não há um espaço em sua concepção antro-po-epistemológica destinado à Razão Prática. Seus argumentos também se encontram fundamentados na premissa segundo a qual a racionalidade somente pode ser atribuída ao conhecimento que tenha matizes matemáticas ou empiristas. Em razão disso, não é concebível um espaço para o diálogo tipicamente político na busca do bem comum.

Diante da inexistência de tal espaço, como já afirmamos, tudo aquilo que outrora ficara sob o influxo da Razão Prática, agora, passa a ser irracional (ou, pelo menos, não-científico) e está sob o domínio da vontade. É nesse sentido que os utilitaristas tentam

²⁶³ STUART MILL, 1991, op. cit.

²⁶⁴ PITKIN, 1972, op. cit., p. 203.

salvar a coerência de seus argumentos. Deste modo, para Alfred Ayer, o argumento utilitarista fundamental – de que os homens somente agem em busca de seus próprios interesses – deve ser compreendido em um sentido mais estrito.²⁶⁵

Segundo este autor, isso não significa que cada homem saiba o melhor para si – e, no caso, os interesses melhores ante os piores –, mas que ele é o juiz último daquilo que lhe dá prazer, pois somente quem vive a experiência é capaz de julgá-la em última instância. Na representação política, portanto, é possível que a pessoa não busque os melhores interesses, porque se encontra inebriada pelos interesses menores que lhe parecem mais próximos. Nesse sentido, ganha importância a figura do representante que pode lhe indicar os melhores interesses, isto é, o interesse público.²⁶⁶

Não obstante a tentativa de arranjo pela qual Ayer procura garantir a consistência do argumento utilitarista, o resultado é o voluntarismo, isto é, que a Política, em si mesma, não se encontra mais no terreno da Razão, mas sim no da Vontade, ou, mais longe, o emotivismo, como já o descrevemos anteriormente.

Não deve causar espanto, assim, o modo como a Teoria Política dos grupos de interesse fundamenta-se em pressupostos econômicos, já que é justamente no século XVIII que a Economia passa a ganhar contornos científicos, nos estritos termos requeridos pelo pensamento desde então²⁶⁷. Com efeito, a cientificidade da Economia associada à irracionalidade voluntarista da Política (ao menos para uma parte considerável de seus teóricos) permitiu a construção teórica de uma nova representação política que nascia sob o influxo dos interesses econômicos.

Um dos pontos mais interessantes desse momento da Teoria Política é que diversos movimentos ideológicos – ideológicos em um sentido amplo, como portadores de uma idéia – beberam da mesma fonte, apesar de possuírem objetivos tão distintos. Para os liberais-individualistas, a representação dos interesses tem lugar de destaque, já que aqueles pretendem reduzir o panorama político à Economia a fim de que o mercado seja o mais livre possível. De outro lado, as correntes de perfil marxista também reconhecem a representação de interesses com bons olhos, visto que pretendem ver representados – de forma idêntica à de seus antagonistas – os interesses sindicais e proletários.

²⁶⁵ AYER, Alfred Jules. *Philosophical Essays*. London: Macmillan, 1954.

²⁶⁶ AYER, 1954, , op. cit.

²⁶⁷ Sintomático para tanto é o pensamento de Charles Beard, que chegou à comemorada afirmação de que a riqueza move tudo, especialmente a Política (BEARD, Charles A. *The Economic Basis of Politics*. New York: Alfred A. Knopf, 1945), o que, contemporaneamente, vem sendo considerado um truismo, como afirma Alfred De Grazia. DE GRAZIA, 1958, p. 113-122.

Essa concepção da representação política, como já se pode pressupor, apresenta duas nefastas conseqüências. Em primeiro lugar, leva o conflito em termos absolutos para o ambiente político. A idéia que remanescia desde os gregos, segundo a qual a Política era a arte que possibilitava transcender o conflito em busca do consenso, fica absolutamente descaracterizada. Mais do que nunca, a Política torna-se uma arena em que os grupos se digladiarão, e o máximo que as instituições poderão fazer é dar as mesmas armas e manter o maior equilíbrio possível para que um grupo não destrua o outro. Ao lado disso, exclui do ambiente político toda possibilidade de deliberação racional. Se a representação significa advogar interesses grupais, o diálogo racional – que, pelo consenso, busca o bem comum – fica totalmente prejudicado. Essas conseqüências trarão outras, sobretudo nos arranjos institucionais que lhe subjazem, como analisaremos na seqüência.

4.3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS

4.3.1 Natureza e *locus* institucional dos grupos de interesse

Segundo observamos, dois pontos precisam ser ressaltados: em primeiro lugar, a legitimidade sociológica dos grupos e de seus respectivos interesses. Em outros termos, ao falarmos sobre grupos de interesse, deparamo-nos com um fato natural da sociabilidade humana. É natural que os indivíduos reúnam-se em torno da comunhão de percepções acerca da vida socioeconômica, a fim de perseguir melhoramentos nas situações que, de maneira mais ou menos indireta, influenciam em sua existência. Deste modo, os problemas que decorrem da relação entre tais grupos e a representação política²⁶⁸ não provêm da existência dos grupos de interesse, mas de outra fonte: a relação entre Economia e Política – eis o nosso segundo ponto.

Deve-se frisar agora que o fator condicionante para uma saudável relação entre tais realidades – Política e Economia – depende de uma compreensão adequada acerca da natureza própria de cada uma delas. A representação possui natureza Política, o que, como já analisamos, diz respeito à capacidade humana para o bem comum. Em virtude desta capacidade, o ser humano é, pela Razão, apto para conhecer o bem comum (ainda que

²⁶⁸ O fato de o capítulo sobre os grupos de pressão representar um tema clássico para a Ciência Política desde o início do século XX evidencia a importância dessa relação.

nunca na sua integralidade), para desejar a sua existência e para devotar-se à sua busca. Por outro lado, os grupos de interesse possuem natureza de sociedades intermediárias, constituídas sob o âmagio de bens seccionais. Em síntese, são realidades de espécies diversas.²⁶⁹

De fato, a relação entre bens seccionais (próprios dos grupos) e o bem comum constitui-se em um capítulo caro à Filosofia Política. Acima das posições que vêem no bem comum a mera soma arbitrada de bens seccionais e daquelas que elegem o bem de um grupo para reinar totalitariamente sobre o bem dos demais, têm-se a Democracia como Filosofia Política. Em seus termos, o bem comum não é a soma dos seccionais e tampouco a sobreposição ditatorial do bem de um grupo em relação aos outros. Nessa concepção, o bem comum é uma transcendência dos bens seccionais em busca daqueles valores que digam respeito a todos²⁷⁰.

Acima dos bens individuais e seccionais – que não são ignorados pelo bem comum –, estabelece-se o bem comum. Ele diz respeito, na verdade, a um conjunto de condições para que os indivíduos e os grupos possam desenvolver-se. Tomando-se, por exemplo, a propriedade – bem individual por excelência –, podemos perceber que, para a sua existência, necessitamos de alguns pressupostos. É imprescindível que se reconheça a *liberdade* de apropriar-se segundo regras pré-estabelecidas em um regime de *igualdade* arbitrado pela *justiça*. Além disso, esta última deve estabelecer-se no tempo pela *segurança* a fim de se constituir uma *ordem* (garantidora da manutenção da propriedade) e, por outro lado, evitar-se a estagnação pelo *progresso* (que no exemplo se concretiza nas figuras da desapropriação e da usucapião).

Os valores do bem comum – sinteticamente, a Liberdade, a Igualdade, a Justiça, a Segurança, a Ordem e o Progresso – são o pressuposto dos interesses individuais e seccionais, o que gera uma prevalência ontológica daqueles em relação a estes. Isso ocorre, porque sem o pressuposto do bem comum, a própria existência dos bens privados resta prejudicada. No exemplo dado, fica clara a necessária pressuposição do bem comum para a adequada existência do bem individual.

Transformar a representação que é política – vinculada, portanto, ao bem comum –

²⁶⁹ Convém registrar o raciocínio de Sérgio Resende de Barros. Em sentido diverso do trazido neste texto, o autor compreende a relação entre Política e Economia como a submissão da primeira à última. Neste contexto, a representação política é um dos frutos do pensamento Capitalista. Ver: BARROS, Sérgio Resende. *Contribuição dialética para o Constitucionalismo*. São Paulo: Millenium, 2007.

²⁷⁰ No original conceito de Cezar Saldanha Souza Junior, “O bem de todos naquilo que todos têm em comum”.

em representação de interesses significa a sua própria desnaturação. O Parlamento deixa de ser o repositório das opiniões acerca do bem comum para se transformar no Coliseu das batalhas entre os interesses seccionais divergentes. A Democracia, por seu turno, deixa de ser o regime político que tem por finalidade realizar o bem comum para se transformar em um mero procedimento em que os grupos se revezam na realização de seus interesses, segundo a sua capacidade de articulação na vida política ou de seu potencial financeiro. Ela perde, pois, a sua essência a fim de se reduzir em simples método²⁷¹.

Mais do que nunca, o relacionamento dos grupos de interesse com a Política não é um mal em si mesmo. A figura dos grupos de pressão – os grupos de interesse que pressionam a ação política – é a expressão de um legítimo relacionamento entre a sociedade e o poder institucionalizado. O bem comum, embora não possa ser reduzido a eles, não é *a priori* contrário aos interesses seccionais que brotam dos grupos sociais, de modo que, nos regimes democráticos, os grupos têm garantido o direito de expressar livremente o seu ideário, inclusive sob a forma de pressão aos poderes institucionalizados. Esse movimento, no âmbito dos poderes políticos institucionais, será analisado sob a sombra do bem comum – finalidade última da Política.

A referida desnaturação da representação política, portanto, não decorre da existência dos grupos de interesse propriamente dita, e tampouco da pressão que tais grupos exercem nas instituições políticas. Ela é consequência da pretensão dos grupos de interesse de apresentarem-se como grupos políticos, isto é, como os responsáveis, enquanto grupos que se constituem sob interesses seccionais, pela determinação das decisões políticas – essencialmente ancoradas na realização do bem comum. Em suma, os grupos de interesse não oferecem riscos à Democracia quando se resignam à sua própria natureza, isto é, grupos que se unem por interesses de ordem socioeconômica seccionais e por estes, dirigem-se. Apresentando-se como representantes políticos, perdem a sua essência original e deformam a da representação política.

²⁷¹ Para Barzotto, “Essa linha de argumentação leva, portanto, a considerar a Democracia como um método de tomada de decisões Políticas, composto de uma série de procedimentos e regras, dentre as quais a principal é a regra da maioria”. BARZOTTO, 2003, op. cit.

4.3.2 Aberturas institucionais à representação de interesses

Apesar dos problemas observados nesta concepção de representação de interesses, ela tem ganhado espaço no cenário político-constitucional da América Ibérica, sobretudo no Brasil. Essa constatação repousa em dois elementos: primeiramente, em virtude da institucionalização *de fato* dos grupos de interesse no Parlamento, por meio de bancadas que se assumem como portadoras de interesses seccionais de ordem socioeconômica. Embora não seja algo previsto no sistema constitucional brasileiro, é fenômeno sociologicamente reconhecido que grupos de interesse têm penetrado no âmbito próprio da Política sem perder a essência de grupos de interesse. Entre outras causas desse comportamento, temos a influência do sistema eleitoral de escrutínio proporcional, como analisaremos a seguir.

Ao lado disso, há outra figura intrigante na ordem jurídica brasileira que também causa espécie: a legitimidade das confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do Art. 103, IX, da Constituição da República Federativa do Brasil. Observamos nesse arranjo constitucional um germen do corporativismo institucionalizado.

Conforme já analisamos, os grupos de interesse e a representação política têm naturezas diversas, o que não impede, contudo, o relacionamento entre ambos que – repetimos – representa uma interação legítima entre o poder institucional e a sociedade, daí a existência dos grupos de pressão. O limite democrático dessa relação, entretanto, é a pretensão dos grupos de interesse socioeconômicos em apresentarem-se como elementos da representação política, ou seja, entenderem-se como atores políticos e não *socioeconômicos*.

A divisão do Parlamento em representantes de interesses socioeconômicos retira do órgão representativo a sua própria essência, como já advertimos, a fim de transformá-lo na *Ágora* do arbitramento dos interesses. Tal fenômeno sociológico gera uma consequência nefasta para a vida democrática ao criar a figura dos *grupos politicamente incluídos*, isto é, aqueles que alcançaram uma representação *de fato* na vida política. Em virtude disso, duas consequências naturais surgem de modo imperativo. Por um lado, nasce uma competição entre os grupos de interesse para também galgarem os seus lugares no espaço institucional, o que leva à deformação completa da atividade política. Isso ocorre porque o espaço

reservado para a deliberação sobre o bem comum reduz-se à mera competição pelo maior espaço possível para se alcançar os interesses do grupo.

A segunda consequência – ainda mais grave que a primeira – é a existência de *grupos politicamente excluídos*, isto é, daqueles grupos socioeconômicos que não foram capazes de se firmar no espaço das instituições políticas. Como o Parlamento deixa de ser um *locus* da busca pelo bem comum – que pressupõe o *bem de todos* – para se transformar no espaço de concentração dos grupos de interesse, aqueles que não se encontram nele estão fora da vida política.

Além disso, podemos observar outra abertura institucional para uma representação política de interesses. Trata-se – essa juridicamente reconhecida – da legitimidade *ad causam* de grupos de interesse corporativos – segundo a Constituição brasileira, as confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional – para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Devido ao caráter juspolítico das ações que pretendem questionar a constitucionalidade dos demais atos normativos, os legitimados à sua proposição, em regra, provêm de órgãos estatais que apresentem, no mínimo, uma das seguintes naturezas: órgãos técnico-jurídicos da Administração a quem caiba a defesa da juridicidade estatal (o próprio Poder Judiciário, por seus juízes e tribunais, aqueles que atuam como *custus legis*, como o Ministério Público ou a Defensoria Pública, entre outros análogos) ou órgãos que estejam ligados a uma representação efetivamente política – as Casas Parlamentares, os seus órgãos ou os próprios parlamentares, além de representantes federativos dos âmbitos locais ou estaduais.

Tal sistema possui razões óbvias em virtude da natureza das normas constitucionais. A Constituição, a partir da segunda metade do século XX, é, ao mesmo tempo, o documento que estabelece a organização fundamental do Estado e que institucionaliza os valores supremos do ordenamento jurídico. Ela possui, respectivamente, sentido político, porque institucionaliza *decisões políticas*, e caráter jurídico-normativo²⁷². Nada mais natural, portanto, que os legitimados a intentar a sua salvaguarda por meio da via direta sejam órgãos técnico-jurídicos – já que a Constituição é um documento jurídico – ou órgãos de caráter político, isto é, que sejam capazes, por sua natureza, de reconhecer a potencial lesão ao documento que institui a idéia direito – já que a Constituição também é

²⁷² Para o tema, indispensável é ler GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 2006.

um documento político.

Cabe destacar agora que a disposição do Art. 103, IX, da Constituição brasileira praticamente não possui disposições equivalentes no Constitucionalismo ocidental ²⁷³. Evidencia, além disso, uma clara abertura institucional para os grupos de interesse socioeconômicos (no caso, corporativos) em tema que o Constitucionalismo contemporâneo reservou a órgãos técnico-jurídicos da Administração Pública ou a órgãos da representação política.

De fato, essas duas situações têm efeitos potencialmente negativos. No primeiro caso, as bancadas corporativas *de fato* criam um efeito pernicioso para a atividade parlamentar, desviando-a de seu compromisso com o bem comum, transformando os parlamentares de representantes de opiniões acerca do bem comum em agentes dos grupos de interesse; no segundo caso, em contrapartida, os danos não são menores.

Não se pode afirmar *a priori* que os interesses das confederações e das associações de classe jamais coincidirão com o bem comum. Contudo, é fato que tal coincidência é absolutamente acidental, pois as confederações sindicais e as entidades de classe possuem como fundamento de existência a busca dos interesses de seus sindicalizados ou associados, não o bem comum²⁷⁴.

O problema, como já repetido, não é o da existência de tais grupos – o que decorre do próprio princípio da liberdade de associação e de expressão –, mas sim da sua alocação nos espaços institucionais destinados, por natureza, aos grupos políticos, em terminologia constitucional, aos partidos políticos. Vejamos como o sistema eleitoral, especialmente o modelo de escrutínio proporcional, influencia o tema.

²⁷³ A Constituição peruana de 1993 é uma exceção ao lado da brasileira. Em seu Art. 203, n. 7, institui como legitimados para interpor ação de inconstitucionalidade os colégios profissionais em matéria de sua especialidade.

²⁷⁴ A inadequação dessa legitimidade também é evidenciada por Gilmar Ferreira Mendes. Embora sob argumentos um pouco diversos, o referido autor traz uma visão extremamente lúcida acerca do problema. Conferir MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 175. Segundo ele, “o debate sobre o direito de propositura das entidades de classe, no âmbito do controle abstrato, não se deve situar no plano de uma interpretação mais ou menos restritiva sobre a conceituação legal e jurisprudencial dessas organizações. Deve-se indagar, isto sim, se o modelo concebido pelo constituinte de 1988 há de ser preservado ou se seria oportuno cogitar da própria reformulação desse modelo de ampla legitimação, com a supressão do direito de propor ação direta por parte dessas entidades”.

4.3.3 O papel do sistema proporcional

O sistema de escrutínio proporcional, como já adiantamos, apresenta a sua primeira manifestação ainda no século XVIII, sob o ideário da Revolução Francesa, a partir da perspectiva de Mirabeau. Contudo, é em Thomas Hare e John Stuart Mill que tal sistema adquire a sua maturidade como doutrina. O objetivo fundamental do sistema proporcional é, pois, uma identificação pessoal entre representantes e representados²⁷⁵. Tal identificação apresentaria dois efeitos práticos fundamentais: asseguraria a representação de toda divisão do corpo eleitoral, isto é, não existiriam segmentos sociais desprovidos de representatividade. Além disso, nenhum eleitor seria representado por alguém que ele não tivesse escolhido, já que os representantes não proviriam mais de uma circunscrição territorial, mas sim de um segmento socioeconômico.

O sistema proposto por Thomas Hare e, entusiasmadamente, defendido por Stuart Mill deveria corrigir os males que a Democracia de seu tempo – Stuart Mill já concebe esta última no seio do Governo Representativo – apresentava sob o ponto de vista da igualdade. Segundo ele, *“tais males são muito agravados pelo fato que as Democracias que existem no presente não são iguais, mas sistematicamente desiguais em favor de uma classe predominante”*²⁷⁶.

Chama atenção, portanto, o critério utilizado por Stuart Mill para considerar como melhor o sistema de escrutínio proporcional: este é capaz de realizar uma melhor representação das classes ou das secções da sociedade. Além disso, descreve que a desigualdade surge justamente do sistema de votação majoritário²⁷⁷. Na Democracia igualitária de Stuart Mill, *“toda e qualquer secção seria representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente”*²⁷⁸.

De fato, a representação proporcional favorece e estimula a representação dos grupos socioeconômicos no ambiente político. As várias categorias podem organizar-se em um único partido e, embora não sejam capazes de se estabelecerem como força política em

²⁷⁵ Segundo Stuart Mill, *“Every one of the electors would be personally identified with his representative, and the representative with his constituents”*. STUART MILL, 1991, op. cit., p. 156.

²⁷⁶ STUART MILL, 1991, op. cit., p. 144-145.

²⁷⁷ Comparando a Democracia grega com a de seu tempo, Stuart Mill escreve: *“The former – a grega – is synonymous with the equality of all citizens; the latter, strangely confounded with it, is a government of privilege in favor of the numerical majority, who alone possess practically any voice in the state. This is the inevitable consequence of the manner in which the votes are now taken, to the complete disfranchisement of minorities”*. Ibid., p. 145.

²⁷⁸ Ibid., p. 146

distritos eleitorais menores regidos pelo sistema majoritário, ganham escala porque se utilizam da pulverização de votos que o sistema proporcional permite.

As minorias, assim, podem ser representadas – eis o grande argumento em favor do sistema proporcional. A pergunta que se faz, contudo, é a seguinte: qual é o critério pelo qual um grupo pode ser considerado majoritário ou minoritário? Nos termos em que coloca Stuart Mill, o critério é basicamente socioeconômico.

Inicialmente, o tratadista inglês aponta que a sua proposta – em muito trazida a partir de Thomas Hare – pretende representar “*peçoas, não os meros tijolos e argamassa da cidade*”²⁷⁹. Todavia, representar as pessoas em sua individualidade é impossível, já que deveriam existir tantos representantes quanto representados, o que levaria à Democracia Direta e a seus inconvenientes. Se a representação de cada um é impossível, ela pressuporá que vários homens se reúnam sob uma característica da qual compartilham – no caso, de ordem socioeconômica (operários, empresários, aposentados, pobres, ricos, agricultores e outros) a fim de formarem grupos.

Tais características são acidentes²⁸⁰ de ordem socioeconômica entre outros que, como os relativos à religião professada e ao gosto artístico, não apresentam uma relação direta com o objeto da Política: o bem comum. Os grupos que se formam sob tal ordem não são aptos, enquanto tais, para juízos acerca da Política, mas sim para a defesa de seus próprios interesses, o que, como já insistimos, não é um mal em si mesmo, desde que fora do espaço próprio da Política: o Parlamento.

Com efeito, a representação das minorias é tarefa impossível, principalmente diante da complexidade que se reveste a sociedade do século atual. Os grupos socioeconômicos multiplicam-se e também se multiplicam os interesses. Representar a todos é cada vez mais difícil, e a crescente inclusão de grupos gera, como aventado, a crescente exclusão dos que não se enquadram nos interesses daqueles já incluídos.

Esse processo ainda traz como consequência a proliferação desmedida dos partidos políticos, o que leva a partidos mais frágeis e desvinculados, em regra, de objetivos políticos²⁸¹. Em suma, a representação proporcional baseia-se no critério socioeconômico para estabelecer a igualdade na Política. Entretanto, como buscamos frisar, o acidente

²⁷⁹ Ibid., p. 157.

²⁸⁰ Para a distinção entre natureza e acidente, conferir: MARITAIN, Jacques. *Sete lições sobre o ser*. 2. ed. Trad. de Nicolas Nyimi Campanário. São Paulo: Loyola, 2001.

²⁸¹ O Brasil conta com 27 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral atualmente.

socioeconômico não é o melhor critério para o estabelecimento da igualdade política, pois estamos tratando de naturezas diversas.

4.4 CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS.

4.4.1 O papel dos interesses na representação política atual

Observar o papel dos interesses na representação política pressupõe a observação da interface existente entre os grupos de pressão e a representação de interesses, principalmente em razão da freqüente confusão acerca do tema, quando os grupos de pressão, em sua configuração clássica, são equivocadamente classificados como representação política de interesses. O presente capítulo – vale notar – não pretende analisar exaustivamente os grupos de pressão, isto é, grupos de interesse que extra-institucionalmente buscam ter os seus objetivos alcançados por meio da pressão sobre as instituições políticas. Como procuramos evidenciar, o objetivo aqui é observar se os interesses seccionais podem ser a substância da representação política, isto é, o *quid* da relação entre representantes e representados. Os grupos de pressão, no entanto, ainda que tenham alguma relação com o tema, não constituem representação institucional de interesses. Pautam-se com o poder político como organizações sociais, sem pretensões de se estabelecerem como canais de representação política.

Elmer Eric Schattschneider, um dos clássicos sobre o tema nos Estados Unidos, coloca a questão em pontos muito específicos. Em um precioso ensaio publicado nos *Anais da American Academy of Political and Social Science*, debruça-se sobre a relação entre os partidos políticos e os grupos de pressão. Schattschneider inicia a sua análise, advertindo que “*Para entender as relações entre eles – partidos e grupos de pressão – é necessário, primeiro, entender claramente como eles se diferenciam*”²⁸². No fundo, o que ele empreende é uma diferenciação bastante precisa entre a dimensão política e a econômica. Ainda que estejam sempre relacionadas e se interpenetrem, é possível – e necessário! – compreender o fato de que elas pressupõem a salvaguarda de suas autonomias para uma existência saudável no ambiente democrático.

²⁸² SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric. Pressure Groups versus Political Parties. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 259, p. 17, sep. 1948.

Ao prosseguir a sua análise, afirma que:

Partidos políticos, caracteristicamente, empreendem para conseguir o controle do Governo, nomeando candidatos e elegendo-os para os cargos; o objeto é alcançar o poder por meio da vitória nas eleições”, enquanto os “grupos de pressão não pretendem alcançar o poder por meio da vitória nas eleições e são esvaziados, portanto, das compulsões que determinam a natureza das organizações partidárias²⁸³.

Ao lado dessa diferença metodológica, Schattschneider aponta outra, de caráter substancial. Enquanto os grupos de pressão representam minorias, identificadas com interesses seccionais, os partidos têm condições de representar maiorias que, embora não em sentido absoluto, podem identificar-se com percepções do interesse geral²⁸⁴. Desta forma, a tese de Schattschneider não difere da que subscrevemos até o presente momento: a presença de grupos de pressão não constitui um mal em si mesmo para a representação política, desde que se limitem aos contornos de sua própria natureza. Isso decorre, pois, de sua incapacidade intrínseca para a Política²⁸⁵.

Não há dúvida, contudo, de que os grupos de pressão podem exercer influências negativas no processo político, principalmente porque se utilizam do financiamento das campanhas em troca da implantação de seus interesses nas plataformas programáticas de candidatos e de partidos²⁸⁶. No entanto, essa potencial influência negativa é essencialmente distinta de uma representação política de interesses, em que a representação se baseia institucionalmente sobre corporações. Ela pode ainda ser mitigada pelo sistema de representação majoritária, como ocorre nos Estados Unidos, visto que o custo menor das campanhas – realizadas em circunscrições eleitorais menores, os distritos – e a proximidade com os eleitores mitigam a influência negativa dos grupos de pressão que agem maleficamente.

Os danos indiretos que os grupos de pressão causam à representação política

²⁸³ SCHATTSCHEIDER, op. cit.

²⁸⁴ “Pressure groups are as characteristically identified with minorities as parties are identified with majorities”. Ibid., p. 18.

²⁸⁵ Sua percepção não poderia ser mais clara: “In the nature of things the pressure groups cannot govern. The creation of a general plan of action, the development and execution of broad policies on a wide front, the over-all management of public business in the interests of the whole community are beyond the comprehension of pressure groups. At a time when the planning and execution of public policies on a great scale have become an urgent necessity, the restricted outlook of the organized special interests has become a menace to the survival of the political system. Government by pressure groups never was a feasible concept; it is becoming steadily more impossible”. SCHATTSCHEIDER, op. cit., p. 19.

²⁸⁶ Como aponta Henry A. Turner, esse é o principal modo de atuação dos grupos de pressão nos Estados Unidos. Conferir TURNER, Henry A.. How Pressure Groups Operate. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 319, p. 63-72, sep. 1958.

reforçam, por outro lado, os argumentos contrários ao corporativismo; mesmo diante das fragilidades dos partidos políticos como canais representativos, podemos considerar que a representação por grupos de interesse institucionalizados não atende aos pressupostos do Governo democrático.

Ao lado disso, o potencial efeito degenerativo dos grupos de pressão para a Democracia não retira as qualidades que os revestem. Como insistimos, eles estão no âmbito da liberdade associativa, princípio caro ao Estado de Direito Democrático. Podem realizar um importante papel no diálogo entre a sociedade e o poder; com isso, podem oferecer, indiretamente, abordagens condizentes com o bem comum, desde que controlados pelos canais próprios da representação política, isto é, os partidos políticos ²⁸⁷.

4.4.2 Os interesses como substância da representação política

O corporativismo é a implicação mais comum da representação dos interesses. De acordo com essa linha de raciocínio, a representação política nasce, portanto, das corporações, dos órgãos intermediários da sociedade. Entre nós, tal pensamento é defendido por José Pedro Galvão de Souza. Em sua análise sobre o tema, o referido autor insiste em uma tese que lhe é muito cara: a representação política que surge a partir da Revolução Francesa cria uma ficção à qual denomina *citoyen*. Essa concepção representativa ignora os vínculos concretos do homem, tratando-o como elemento amorfo da massa ²⁸⁸, principalmente pela crença racionalista que o ideário da Revolução recebe a partir de Rousseau e Sieyès ²⁸⁹.

De fato, já evidenciamos tal caráter do pensamento revolucionário francês acerca da

²⁸⁷ Segundo Schattschneider, “*If the pressure groups are to be controlled the job must be done by the political parties. That is, the pressure groups can be made harmless by the use of a superior form of political organization. If the parties are made strong enough to take a firm grip on the policy-making machinery of the government they will be able to defend the public interest against the excesses of the organized minorities. The battle with the pressure groups will be won as soon as the parties learn to exploit their position in the government. Party government is, therefore, the liberal democratic solution of the problem*”. Ibid., p. 22.

²⁸⁸ Segundo José Pedro Galvão de Souza, “*a massa é a assemblage des individus da expressão de Sieyès, isto é, dos indivíduos soltos, desprendidos dos laços sociais, não mais inseridos em uma comunidade constituída por grupos naturais e históricos. É a poeira de indivíduos em face do poder do Estado, único que surge para manipular a ‘massa’ e imprimir-lhe uma direção*”. SOUZA, 1971, op. cit., p. 64-65.

²⁸⁹ Segundo Leibholz, a representação corporativa dos interesses busca opor-se justamente a esse artificialismo da representação atomística-individualista: “*Sotto Il profilo teorico, quest’ultima si origina in opposizione al potere della democrazia parlamentare rappresentativa, caratterizzata, negativamente, come democrazia atomistico-individualistica*”. LEIBHOLZ, Gerhard. *La Rappresentazione nella Democrazia*. Trad. de Simona Forti. Milano: Giuffrè, 1989. p. 266.

representação política, inclusive sob os pressupostos do referido autor. A pretensão do deslocamento absoluto da pessoa de sua realidade concreta, transformando-a em um cidadão em sentido abstrato, não merece acolhimento. Contudo, o caminho que José Pedro Galvão de Souza trilha não parece ter melhor sorte acerca da substância representativa. Segundo o referido autor,

Com o desenvolvimento da sociedade e do direito, a idéia representativa surge e vai-se corporificando em diversas manifestações, vindo a tornar-se um elemento imprescindível para a defesa dos interesses particulares e para a garantia das liberdades públicas.²⁹⁰

O resultado dessa concepção da representação para a defesa dos interesses é o corporativismo que este último autor aponta da seguinte forma:

Nos organismos representativos da sociedade perante o poder – isto é, assegurando a presença do povo, por representantes categorizados, junto ao Governo, a fim de estabelecer aquela sintonização – importa reproduzir a imagem da sociedade realmente existente, fazer da representação um como que espelho dessa realidade.²⁹¹

E, mais à frente, este mesmo autor explica o que é a representação da sociedade realmente existente, quando critica a Democracia pelos partidos, fazendo-se inferir que a representação real é aquela corporativa:

Em tal esquema – *da sociedade de massas em que se ancora a representação individualista* – os interesses reais não podem ser representados, pois estes se encontram na família em que cada um vive, na profissão que exerce, na comunidade local onde mora, e todas estas expressões da vida social desaparecem no plano representativo, sobrando apenas os indivíduos que, em seu conjunto, constituem o Povo soberano.²⁹²

Como já abordamos, a categoria corporativa é um acidente na ontologia humana. Um importante acidente, vale dizer, de ordem socioeconômica, que não deve ser desprezado. Entretanto, não é critério válido para a representação política, o que desqualifica a representação profissional como elemento democrático.

Essa posição é compartilhada por Kelsen, apesar de ser um voluntarista e não reconhecer uma essência na Democracia, considerando-a apenas como um método de organização social compatível com a realidade e com a Teoria do Direito. Com efeito, sua concepção acerca da representação também se vê amparada nos interesses, cabendo ao

²⁹⁰ SOUZA, 1971, op. cit., p. 9.

²⁹¹ SOUZA, 1971, op. cit., p. 21-22.

²⁹² Ibid., p. 75.

ambiente democrático realizar uma mera arbitragem entre os objetivos pretendidos pelos diversos grupos.

No entanto, ao lado de um Kelsen abstrato, sob a assumida influência kantiana, emerge um Kelsen cientista político, um verdadeiro engenheiro institucional. Sob essa perspectiva, o pai da Teoria Pura do Direito apresenta uma análise acurada da representação corporativa.

Em seu ensaio *Essência e valor da Democracia*²⁹³, ele enfrenta o tema com o rigor e com o pragmatismo que lhe são próprios nessa perspectiva. Sua análise prende-se justamente ao que denuncia José Pedro Galvão de Souza, isto é, à necessidade de se substituir a organização “mecânica” do povo por uma “orgânica” de modo a “*permitir a cada grupo profissional a participação a que tem direito, vale dizer a que cabe a cada um deles segundo a sua importância no seio do grupo nacional*”²⁹⁴.

A primeira advertência de Kelsen é que “*a organização do povo por profissões (...) de fato não compreende todos os interesses em jogo na formação da vontade do Estado*”, já que “*cada um de nós se interessa, fora dos estreitos limites da própria profissão, por uma ordem social justa, oportuna ou até mesmo apenas suportável*”²⁹⁵.

Kelsen, em sua “*ordem social justa*”, apresenta um modo de designar o bem comum, isto é, aquilo que diz respeito a todos e reconhece que “*A organização corporativa não pode oferecer um princípio de integração próprio que sirva de contrapeso à tendência – que lhe é inerente – à ampla diferenciação*”²⁹⁶. Em outros termos, não se pode esperar um princípio de bem comum em entidades que se organizam sob o princípio dos bens privados, isto é, sobre interesses.

Torna-se necessário que o representado e o representante transcendam a sua condição corporativa a fim de desempenhar a sua dimensão política, isto é, o compromisso com o bem comum. Deste modo,

(...) é mais sensato estabelecer tal Parlamento com base em um sistema de nomeação que considere cada eleitor não simplesmente como membro de determinada profissão, mas como membro do complexo do Estado, e que o suponha interessado não só em que questões profissionais, por princípio, em

²⁹³ Kelsen, Hans. *Essência e valor da Democracia*. In: _____. *A Democracia*. Trad. de Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 23-107.

²⁹⁴ Kelsen, 2000, op. cit., p. 61. Do texto de Kelsen, pode-se facilmente inferir que a expressão *grupo profissional* deve ser compreendida em sua acepção mais ampla possível, de modo a incluir os grupos de interesse de ordem socioeconômica em geral.

²⁹⁵ Ibid., p. 61-62.

²⁹⁶ Kelsen, loc. cit.

todas as questões que possam constituir objeto de regulamentação do Estado.²⁹⁷

Sem empregar de terminologia própria, Kelsen evidencia a figura do cidadão. Não parece fazê-lo nos termos que apregoou a Revolução Francesa, mas segundo a perspectiva de que a pessoa humana, pela Razão Prática, é capaz da Política, isto é, de conhecer, de desejar e de dedicar-se ao bem comum, transcendendo os interesses corporativos pessoais. Não se trata de uma abstração pura; pelo contrário, o cidadão é o homem concreto na vida política.

4.4.3 Inconsistência dos interesses como substância da representação política

Ao final do presente capítulo, somos capazes de chegar a uma segunda conclusão importante: os interesses das corporações não têm natureza para constituir a substância da representação política. Em outros termos, são realidades de essências diferentes²⁹⁸. De outro lado, uma compreensão adequada do fenômeno representativo não pode ser realizada sobre pressupostos voluntaristas. A cisão entre a prática representativa e a teoria que pode lhe dar sustentação tem causado realmente graves equívocos em sua concepção. Desvios conceituais também levaram a práticas danosas à Democracia, sobretudo ao fascismo.

É necessário frisar que José Pedro Galvão de Souza procura separar o corporativismo do fascismo²⁹⁹, não há dúvida de que a representação de interesses tende à produção de regimes totalitários. A primeira razão desse fenômeno é a impossibilidade absoluta de se constituir um nível mínimo de diálogo entre os grupos de interesse institucionalizados.

Sem um discurso acerca do bem comum – ainda que sob prismas diversos –, emerge a divergência pura, o que leva à tendência da própria desnaturação estatal. Na tentativa de corrigir esse equívoco, o caminho historicamente utilizado é a concentração totalitária de poderes, o que garante, ainda que artificialmente e à custa dos valores

²⁹⁷ Ibid., p. 64.

²⁹⁸ É o que Leibholz coloca em termos muito precisos: “*Ma per quanto si sia cercato, nella teoria come nella prassi, di fondare l'unità politica dello Stato a partire da prospettive sindacali, Il contrasto essenziale tra la struttura della rappresentanza corporativa degli interessi e la struttura della rappresentazione politica si presenta proprio in quelle contraddizioni Che non si posson chiarire partendo da una prospettiva corporativistica e nelle quali ci si imbatte necessariamente quando si proceda a mettere in pratica tali proposte*”. LEIBHOLZ, 1989, op. cit., p. 269.

²⁹⁹ Segundo o autor, a diferença essencial entre os dois é que o primeiro é um momento natural, enquanto que o segundo é uma imposição estatal. Conferir SOUZA, 1971, op. cit., p. 76.

democráticos, uma efêmera unidade. Essa perspectiva não passa ao largo da análise de Kelsen:

Enquanto os proletários de diversas, ou melhor, de todas as profissões – com ou sem razão – não sentirem que estão unidos por uma comunhão de interesses mais íntima do que aquela que os une aos empregados do mesmo grupo profissional, e enquanto os empregadores, diante desse fato inegável, não se sentirem motivados a formar uma comunhão de interesses que supere todas as barreiras corporativistas, não se poderá chegar a uma organização – resultante dos próprios acontecimentos – que esteja em condições de substituir a forma política democrático-parlamentar hodierna sem se aproximar simultaneamente mais ou menos de um tipo autocrático, ou seja, sem vir a constituir o domínio ditatorial de uma classe sobre a outra.³⁰⁰

Como buscamos demonstrar até aqui, a pluralidade de visões acerca da realização do bem comum pressupõe a unidade quanto a seu conteúdo mínimo. Na representação corporativa, esse imperativo democrático não tem condições de subsistir, já que, como bem evidenciado, o princípio sob o qual os grupos corporativos se constituem diz respeito a interesses de ordem privada, não a concepções, ainda que seccionais, acerca do bem comum.

Mais uma vez, na impossibilidade do mínimo de consenso a partir do qual surja o diálogo divergente, a solução da representação corporativa repousa no totalitarismo. Como bem escreve Leibholz, a unidade – efêmera, diga-se de passagem – alcançada no fascismo decorreu da força, não de uma unidade entre os sindicatos³⁰¹.

Com efeito, a representação de interesses carece do mesmo substrato teórico encontrado na tentativa de se implantar uma representação da vontade individual: uma concepção acerca da racionalidade humana que pressuponha a Razão Prática. Assim, ambas padecem do mesmo mal: o voluntarismo.

Insistimos em dizer que, reduzido teoricamente o espaço que anteriormente era atribuído à Razão humana, todas as realidades que estavam a seu encargo foram transferidas para o irracional, isto é, à Vontade que não pressupõe a Inteligência. Mais do que nunca, a representação dos interesses, no quadro que se desenhou neste capítulo, prescinde do papel da Razão Prática que, no âmbito das opiniões, passamos a analisar.

³⁰⁰ Kelsen, 2000, op. cit., p. 64-65.

³⁰¹ Textualmente, “*Solamente qualora la dittatura sovrana Che ha la funzione di integrare lo Stato ad unità venisse meno, e al posto del dittatore no comparisse um'altra istanza rappresentativa Che agisse in modo da unificare la volontà - a questo proposito si deve pensare se non ad um nuovo dittatore, o al monarca, soprattutto al Gran Consiglio -, la nuova Camera, dopo aver mutato i propri fondamenti, protrebbe attuare la rappresentazione e svolgere così um ruolo politico decisivo*”. Leibholz, 1989, op. cit., p. 271.

TERCEIRA PARTE

A REPRESENTAÇÃO E A DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

5 A REPRESENTAÇÃO DAS OPINIÕES

5.1 APROXIMAÇÃO AO TEMA

5.1.1 Em busca de uma teoria para a representação política

Como já alertávamos, a partir do pensamento de Burdeau, há uma discrepância entre o fenômeno representativo e a sua concepção teórica. Um dos pontos centrais desta pesquisa é justamente apresentar uma concepção que busque reconciliar a representação política com a teoria, isto é, realizar uma abordagem acerca dos elementos estruturantes da representação política: basicamente, o representado, o representante, a substância da representação e o processo pelo qual ela se desenvolve.

Segundo a nossa proposta, os pressupostos teóricos que melhor explicam o fenômeno representativo encontram-se séculos mais cedo, no pensamento grego, sobretudo em Aristóteles. Com isso, não se pretende afirmar que os gregos conheceram o Governo Representativo em sentido estrito.

Afirmamos, contudo, que desenvolveram um aparato teórico que pode elucidar o fenômeno representativo. Nesse aparato teórico, ganha relevo a *doxa*, isto é, a opinião que, adiantando, cremos ser a substância natural da representação política que se edifica na relação entre o cidadão (o representado) e o líder (o representante) pela deliberação (o processo).

O estudo das opiniões, sob a concepção aristotélica, não afasta o diálogo com as demais concepções que, invariavelmente, apresentam contribuições para a compreensão da representação política. No entanto, existem algumas peculiaridades do pensamento clássico que precisam ser evidenciadas para que a sua concepção sobre a Política e sobre o valor das opiniões seja corretamente observada.

A importância de Aristóteles nesse contexto é significativa, já que ele não é simplesmente um teorizador alijado do cotidiano de seu tempo. Na verdade, é um filósofo realista que busca descrever, anotando os elementos fundamentais, o que realmente acontecia na Atenas de seu tempo. Isso ganha ainda mais relevo quando nos deparamos com sua visão epistemológica, o que é bem retratada nas palavras de Cláudio Michelon:

Na modernidade, a subjetividade (a mente) é pela primeira vez considerada um *lugar*. A peculiaridade da concepção moderna da mente está no fato de que a “mente” não é apenas uma capacidade para compreender o mundo, mas é o *local* onde ocorrem fatos como as emoções, a vontade, o prazer, as imagens mentais e as sensações. Em seu sentido clássico, os termos *dianóia*, no grego e *cogitatio*, no latim, expressam uma habilidade para compreender as coisas (o entendimento), jamais uma concepção topológica da subjetividade. Em virtude da concepção moderna da mente, foi possível elaborar uma distinção entre o mundo interior (o local onde ocorrem fatos subjetivos) e o mundo exterior (o local onde ocorrem os fatos objetivos), que existem fora do sujeito. Esta distinção entre mundo interior e mundo exterior tornou possível confinar a subjetividade do mundo interior e alijá-la da descrição do mundo “como ele realmente é”.³⁰²

Se a Modernidade se caracteriza pela fissura entre a objetividade e a subjetividade, isso é desconhecido dos clássicos, para os quais esta última era simplesmente a capacidade humana para conceber o mundo tal qual se apresentava. A Razão, portanto, não poderia ser arbitrária em relação à Realidade, já que devia simplesmente se conformar a esta. Por consequência, os gregos identificaram três modos como a Razão humana atuava conforme o objeto da realidade a ser apreendida: a *episteme*, a *tehné* e a *phrónesis*, como analisaremos.

5.1.2 Razão prática, *logos* e Política

Uma das originalidades alcançadas pelo pensamento grego foi a percepção de que existem três modos de atuação da Razão humana. O primeiro é Razão Teórica (*episteme*),

³⁰² MICHELON, Cláudio Fortunato. *Aceitação e objetividade: uma comparação entre as teses de Hart e do positivismo precedente sobre a linguagem e o conhecimento do direito*. São Paulo: RT, 2004. p. 45

responsável pelos conhecimentos universais e necessários, o segundo, a Razão Prática (*phrónesis*) que, não obstante compartilhe com a Razão Teórica a busca pela verdade, isso se dá com vistas à ação.³⁰³ Por fim, estaria a Razão Técnica (*techné*) que se destina ao fazer com eficiência, ao alcançar o bom resultado. É, em um exemplo simples, o modo como opera um marceneiro ao elaborar determinada obra, ou mesmo, a tradição dos artesãos de Toledo na busca pelo melhor gume. Ainda que a pessoa humana não empregue essas habilidades intelectuais de forma separada, cada uma dessas dimensões apresenta certa preponderância em virtude do objeto a ser conhecido.

Como a Razão Teórica se debruça sobre elementos necessários, o seu grande valor será a exatidão. Desta maneira, as proposições que se direcionem a tais objetos só poderão ser integralmente verdadeiras ou integralmente falsas. O raciocínio próprio da *episteme*, por consequência, é a demonstração, isto é, “quando as premissas das quais parte são verdadeiras e primeiras, ou quando o conhecimento que delas temos provém originariamente de premissas primeiras e verdadeiras”³⁰⁴.

De outro lado, quando estamos diante de objetos contingentes, o modo próprio de raciocínio será a dialética, isto é, “quando parte de opiniões prováveis”³⁰⁵. O conhecimento das realidades contingentes, em suma, dependerá do diálogo, o que pressupõe o *logos*.

A Política, graças à sua contingência intrínseca, está no âmbito da Razão Prática – já que está inclinada à ação – e, portanto, da linguagem (comunicação). Para Aristóteles, a sua finalidade última é a *eudaimonia*³⁰⁶ – a felicidade – e o meio para a sua concretização é justamente a deliberação, ou seja, o debate entre as diversas opiniões acerca do que é o bem comum.

O *logos*, assim, não é apenas a capacidade de falar (linguagem em sentido estrito). Indica, além disso, que o homem é racional, e que essa racionalidade – diante da Política – apresenta três elementos fundamentais: a capacidade de conhecer o bem comum, de atrair-

303 A diferença entre essas duas formas é bem delineada em BERTI, Enrico. As razões de Aristóteles. São Paulo: Loyola, 1998. p. 116: “A filosofia prática, portanto, tem em comum com a teórica o fato de procurar a verdade, ou seja, o conhecimento de como são efetivamente as coisas, e também a causa de como são, ou seja, o fato de ser ciência. Sua diferença em relação à filosofia teórica é que, para esta última, a verdade é fim para si mesma, enquanto para a filosofia prática a verdade não é o fim, mas apenas um meio em vista de outro, ou seja, da ação, sempre situada no tempo presente: não uma coisa já existente, mas que deve ser feita agora”.

³⁰⁴ ARISTÓTELES. *Topics*. Trad. de W. A. Pickard-Cambridge. Adelaide: ebooks@Adelaide, 2007. liv. 1. n. 1. Disponível em: <<http://ebooks.adelaide.edu.au/a/aristotle/a8t/>>. Acesso em 07 mai 2008.

³⁰⁵ ARISTÓTELES. loc. cit.

³⁰⁶ Conferir ARISTÓTELES, 1962, op. cit., e ARISTÓTELES, 1893, op. cit.

se por ele e de servi-lo. Neste sentido, o conhecimento do bem comum não se dá nos termos de um conhecimento teórico (*episteme*) em virtude de sua contingência. Ele pressupõe o discurso, isto é, a capacidade de confrontar-se com as diferentes opiniões (a deliberação).

Esse debate, por outro lado, pressupõe que os que pensam diferentemente apresentam um mínimo de amizade (*philia*) para se ouvirem reciprocamente. É justamente a instalação desse ambiente de amizade mínima que proporciona o embate de opiniões. E tal embate, na Política, tem como finalidade a consecução de um bem que é comum, o que acentua a amizade inicial. Todo esse processo pressupõe o *logos*, isto é, a capacidade racional humana para a comunicação. Em suma, a comunicação é o modo político de existir humano, como revela Hannah Arendt:

Em suas duas mais famosas definições, Aristóteles apenas formulou a opinião corrente na polis acerca do homem e do modo de vida político; e, segundo essa opinião, todos os que viviam fora da polis – escravos e bárbaros – eram *anew logou*, destituídos, naturalmente, não da faculdade de falar, mas de um modo de vida no qual o discurso e somente o discurso tinha sentido e no qual a preocupação central de todos os cidadãos era discorrer uns com os outros.³⁰⁷

O homem, portanto, atua na Política, sob o impulso da Razão Prática – a razão destinada à Ação. Esta, por seu turno, pressupõe a capacidade humana para a deliberação, para o embate de opiniões acerca do bem comum. Por causa disso, Política, Razão Prática e *Logos* são elementos que atuam reciprocamente, como aponta Francis Wolff:

A linguagem é de essência política (pois o *logos* é ligado aos valores propriamente políticos) e reciprocamente a política é de essência lingüística, pois a *polis* é a comunidade daqueles que comunicam sua percepção do bem comum. Os dois atributos do homem, possuir o *logos* e viver em cidades, são também passíveis de reciprocidade.³⁰⁸

O que Aristóteles deixa claro é que o ser humano não é apenas social, isto é, gregário. Ele também é político, ou melhor, é capaz de buscar o bem comum por meio da deliberação, sob o pressuposto da Razão Prática³⁰⁹. Essa capacidade para o bem comum que se manifesta pela deliberação é o que distingue o ser humano de todos os animais que

³⁰⁷ ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 8. ed. rev. Trad. de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997. p. 36.

³⁰⁸ WOLFF, Francis. *Aristóteles e a Política*. Trad. de Thereza Christina Ferreira Stummer e Lygia Araujo Watanabe. 2. ed. São Paulo: Discurso Editorial, 2001. p. 92.

³⁰⁹ ARISTÓTELES, 1962, op. cit..

constituem alguma espécie de sociabilidade³¹⁰.

A consequência fundamental do esquema aristotélico para esta pesquisa é que a Política pressupõe opiniões acerca do bem comum. A representação, assim, é uma construção que não se faz de maneira teórica. Ela nasce, pois, da confrontação das opiniões de cada um dos cidadãos entre si, dos cidadãos com seus representantes e destes com os seus pares no Parlamento, isto é, de todos aqueles que são capazes de emitir juízos (doxa) acerca do bem comum.

5.1.3 Política e opinião (*doxa*)

A análise da opinião como substância da representação política pressupõe respostas a algumas questões importantes. Como a opinião está ligada a uma esfera da atividade humana eminentemente contingente, isto é, diametralmente oposta à necessidade dos axiomas, é fundamental que atestemos se há espaço para a racionalidade das opiniões. Em outros termos, precisamos entender se há espaço para a verdade na Política ancorada em opiniões, ainda que seja uma verdade contingente. Se isso existe, cumpre-nos observar como essa verdade é alcançada.

Conforme Luis Fernando Barzotto, o pensamento ocidental divide-se em três grandes linhas a respeito do tema. Para a primeira, ancorada em Platão, existe uma verdade acerca do que é objetivamente o bem comum. Contudo, essa verdade é apriorística e prescinde das opiniões que brotam do corpo político. É, no fundo, um despotismo esclarecido que busca o Governo dos sábios, isto é, daqueles que dominam as ciências e a Filosofia.³¹¹

Além disso, temos a posição dos sofistas, para os quais não há possibilidade de afirmações verdadeiras acerca do bem comum. A Política, portanto, é a simples posição e contraposição de opiniões sem espaço algum para a verdade. Trata-se de mera questão

³¹⁰ Conferir ainda o primoroso estudo de Barbara Cassin: CASSIN, Barbara. *Aristóteles e o lógos*. Trad. de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Loyola, 1999.

³¹¹ Sobre o assunto, Luis Fernando Barzotto declara: “*Platão separa radicalmente a verdade e a opinião. A verdade diz respeito ao que verdadeiramente ‘é’, opondo-se à opinião que se move no Reino das aparências. A verdade está relacionada ao único mundo real, o mundo das idéias, que se opõe ao nosso mundo ‘fenomênico’.* Só o filósofo, por meio da contemplação (*theoria*), tem acesso ao mundo das idéias, possuindo um conhecimento verdadeiro”. E, mais à frente, “*A racionalidade Política manifesta-se no saber teórico do filósofo, voltado a um mundo de essências eternas e imutáveis, onde ele contempla a Idéia do Bem, arquétipo que orientará a sua ação Política*”. BARZOTTO, 2003, op. cit., p. 40-41.

retórica, isto é, sobrepor-se-á no ambiente político aquele que possui os melhores argumentos, independentemente da relação que eles efetivamente tenham com o bem comum: é o Governo dos demagogos, em que a massa é simplesmente conduzida passivamente pela persuasão.³¹²

Nas duas posições mencionadas, não se apresenta uma racionalidade para a Política. Sob o império dessas concepções – que, de uma forma ou de outra, permeiam o pensamento moderno –, a Política, como já adiantamos anteriormente, resigna-se no seio do irracionalismo voluntarista.

Dizer que a verdade acerca do bem comum é um saber próprio dos sábios significa negar absolutamente a Democracia, como a concebemos nos dias de hoje. Por outro lado, afirmar a inexistência da verdade na Política extrai dela toda a possibilidade de consenso, pois não existem valores que possam ser objetos de uma concordância racional, e, mesmo na divergência, não há espaço para uma confiança mínima no valor dos argumentos opostos que possibilite o debate: no fundo, é o fim da Política.

Aristóteles, de modo diverso, reconhece a racionalidade da Política, e, ao mesmo tempo, a capacidade humana para o bem comum (conhecê-lo, desejá-lo e dedicar-se à sua busca). Nesse reconhecimento, têm papel de destaque as opiniões (*doxa*) e também a relação delas com a verdade. Afirma também que, na Política, a verdade decorre do embate das opiniões prováveis, ao explicar que “São, por outro lado, opiniões ‘prováveis’ aquelas que todo mundo admite, ou a maioria das pessoas, ou os filósofos, em outras palavras: todos, ou a maioria, ou os mais notáveis e eminentes”³¹³.

A opinião provável – ou plausível, podemos dizer – não se deduz apenas do critério em numérico: ela possui um critério qualitativo que é garantido pela concepção teleológica de Aristóteles. Para o referido filósofo, tudo é destinado a uma finalidade e alcançá-la significa o seu bem. A finalidade da Política é, pois, a busca de uma felicidade (*eudaimonia*) da qual todos participem, isto é, o bem comum.

Desta forma, prováveis são as opiniões que, em princípio, apresentam-se reputáveis para alcançar o bem comum, o que exclui as falsas opiniões, isto é, aquelas que, nem *a priori*, são hábeis para tanto. Essa concepção teleológica leva a um importante

³¹² “O sofista também separa a verdade da opinião. Para ele, o homem não tem acesso à verdade, devendo se contentar com a opinião, com o mundo tal qual lhe aparece (...) A retórica, arte de utilizar a linguagem para produzir determinados efeitos sobre o ouvinte, é o único tipo de saber utilizável na Política”. BARZOTTO, 2003, op. cit., p. 41.

³¹³ ARISTÓTELES, 2007, op. cit.

entrelaçamento entre a Política e a Ética em Aristóteles, já que a felicidade pessoal buscada pela última pressupõe a felicidade comum, objeto da primeira. Agir contrariamente ao bem comum significa também agir contra a própria felicidade.³¹⁴

A racionalidade que é própria para a Política (que também o é para o Direito e para a Moral) não possui a exatidão dos conhecimentos das ciências teóricas, porque os seus objetos são distintos. Enquanto estas últimas lidam com objetos necessários e absolutos, a prudência tem por objeto o contingente³¹⁵. Como lembra Freund, “*Em geral, ela (a opinião) é preponderante no domínio da ação*”³¹⁶. Isso, contudo, não retira a sua racionalidade³¹⁷. Como esclarece Barzotto, em passagem que merece ser transcrita:

Como a Razão Prática aristotélica é teleológica, a Democracia proposta consubstancia-se em uma articulação da vida política onde o consenso alcançado pela discussão não é o fundamento do certo e do errado, mas a natureza humana, com o *telos* que lhe é específico, é que constitui esse fundamento. O consenso será apenas o melhor indício de que se alcançou a verdade na discussão. A natureza apresenta suas exigências ao homem em circunstâncias específicas que ele só pode determinar por meio do diálogo com os seus semelhantes, o que torna imperiosa a Democracia, o regime em que se está aberto às razões de outrem.³¹⁸

Com efeito, o reconhecimento do valor da opinião revela a capacidade do homem para a Política. Cada um (do mais simples ao mais nobre) é capaz de emitir opiniões acerca do bem comum, e, no interior dessas opiniões, há potencialmente algo de verdadeiro acerca daquele. A deliberação, isto é, o embate de várias opiniões, é o processo pelo qual a verdade incrustada na opinião – que nunca contempla absolutamente o bem comum – é lapidada. O resultado desse processo é o consenso que, em regra, extrai das opiniões em

³¹⁴ É o que deixa claro Paul Nieuwenburg: “*Defending a disreputable proposition is not only indicative of one’s own bad character, but also offensive to conceptions of good character prevailing in a community. And these conceptions are the conceptions figuring in the deliberation and intentions of virtuous agents*”. NIEUWENBURG, Paul. Learning to Deliberate: Aristotle on Truthfulness and Public Deliberation. *Political Theory*, v. 32, n. 4, p. 457, aug. 2004.

³¹⁵ Segundo Barzotto “*De fato, a peculiaridade da verdade Política é que ela é duplamente contingente: porque parte de opiniões que, por definição, não são necessárias, e porque se dirigem ao singular, que também por definição, é contingente*”. BARZOTTO, 2003, op. cit., p. 42.

³¹⁶ FREUND, 2004, op. cit., p. 370-371.

³¹⁷ É o que afirma Enrico Berti: “*Anche a proposito di essi, intendiamoci, è possibile mostrare la ‘verità’, como è compito di ogni scienza, ma solo ‘in maniera sommaria e approssimativa’ (pachylòs kai typo); ed anche a proposito di essi è possibile fare delle dimostrazioni, como è ugualmente compito di ogni scienza, ma a partire da premesse valide solo ‘per lo più’ e quindi giungendo a conclusioni dello stesso tipo. Perciò la scienza politica si distingue sia dalla matematica, che fa delle dimostrazioni rigorose, sia dalla retorica, che fa solo discorsi persuasivi. In questo la posizione di Aristotele è diversa sia da quella di Platone, Che attribuiva Allá filosofia, e quindi anche Allá scienza politica, um rigore addirittura superiore a quello delle matematiche, sia da quella di alcuni filosofi moderni, ad esempio Hobbes e Spinoza, Che concepiscono rispettivamente la scienza politica e l’etica como discipline dotate di método rigorosamente geométrico*”. BERTI, Enrico. *Il pensiero politico di Aristotele*. Roma: Laterza, 1997. p. 7.

³¹⁸ BARZOTTO, 2003, op. cit., p. 43-44.

estado bruto o melhor da essência política.

Dos gregos herdamos uma concepção segundo a qual a atividade política depende essencialmente desse processo dialético. Contudo, somente a Democracia ocidental contemporânea reconheceu, indistintamente, a capacidade individual e praticamente irrestrita do homem para a Política: a grande prova disso é o sufrágio universal, que se tornou figura chave da Democracia de nossos dias.

5.2 REPRESENTAÇÃO E OPINIÃO

5.2.1 Natureza da opinião política

A palavra *opinião* comporta os mais diversos adjetivos. Dizendo melhor, têm-se opiniões acerca de praticamente tudo, já que, vivendo, julgamos tudo que está em nossa volta. Entretanto, quando Aristóteles emprega o termo *doxa*, ele quer se referir a uma opinião específica: a opinião política, isto é, a visão que cada pessoa possui acerca do bem comum, diante de fatos concretos. Para diferenciá-la das demais, precisamos, antes de tudo, reconhecer a diferença entre duas instâncias na comunidade política: o público e o privado.

Como já dissemos, a sociedade grega é pluralista, isto é, reconhece diferentes agrupamentos em seu seio. Como indica Bobbio, para essa concepção, “*o Estado, a sociedade perfeita, nada mais era que o círculo maior, composto de círculos menores que, a partir do círculo inferior, a família, iam-se alargando através de círculos intermediários até o círculo último que incluía todos os outros, encerrando-os dentro de si*”³¹⁹. Essa visão foi contraposta pelo pensamento moderno que se estabeleceu sobre a “*concepção de uma sociedade na qual entre indivíduos e Estado não há lugar para entes mediadores*”³²⁰.

O indivíduo – conceito que os gregos não precisaram – era, antes de tudo, membro

³¹⁹ BOBBIO, 2000, op. cit., p. 323.

³²⁰ Ibid., p. 322. Continua Bobbio: “*O modelo jusnaturalista era um modelo dicotômico, cujos termos eram o Estado de Natureza e o Estado civil. No Estado de Natureza, fosse aquele antagonístico de Hobbes ou aquele idílico de Rousseau, só havia indivíduos isolados, sem relações estáveis entre si, livres porque sem lei, iguais porque sem superiores. No Estado Civil, os indivíduos congregados no povo mediante um pacto de cada um com todos os outros, e depois de todos com um, davam vida a uma estável associação que era a antítese do a-social e dissociado Estado de Natureza. Estado de natureza e Estado civil eram os dois termos de uma antítese: para ir de um ao outro não se passava por graus intermediários*”. Ibid., p 322-323.

de uma família que se estabelecia em uma casa (*oikos*). Ao lado disso, ele pertencia a outros grupos sociais, proprietários e não-proprietário, membro do exército, e outros; por fim, pode ser um cidadão, isto é, membro da cidade. Em cada um desses grupos, a pessoa possui uma relação teleológica, ou seja, está comprometida com a finalidade dessas sociedades intermediárias, e a virtude de cada homem depende do quão empenhado ele está na busca do *telos*. Se a família tem por finalidade a sua própria subsistência, pela manutenção de suas necessidades básicas, virtuoso será aquele a busca.

Essa teleologia também atinge o homem como cidadão e, nesse ponto, estamos diante de um espaço chamado público. Aristóteles deixa claro que existe uma diferença essencial entre o público e o privado, o que gera uma distinção entre as virtudes que caracterizam o cidadão e aquelas que caracterizam o homem privado. No Livro III, Capítulo II, da *Política*, ele concebe isso: “É, portanto, muito certo que a virtude do cidadão e a virtude tomada em geral não são absolutamente idênticas”³²¹.

Aristóteles vai ainda mais longe. Ele reconhece o perigo no que poderíamos chamar de *espaço da necessidade*, isto é, o homem que necessita trabalhar para se sustentar. Aristóteles não estabelece o ócio como condição da cidadania. No fundo, o que ele indica – e isso sim é importante! – é que, na deliberação política, não devem estar em jogo as necessidades privadas da pessoa. O cidadão ideal é aquele que, ao reunir-se para discutir sobre o bem comum, ignora, na maior medida possível, os seus interesses próprios. A opinião política, portanto, deve estar no âmbito do espaço público, e é deste que retira a sua natureza, sendo a opinião do cidadão; ainda, “*este título pertence somente ao homem político, que é ou pode ser capaz de ocupar-se, pessoal, ou coletivamente, dos interesses comuns*”³²².

Quando Aristóteles apresenta a figura do cidadão ideal, ele reconhece a dimensão política da pessoa humana. Tal dimensão está ancorada na supremacia do bem comum sobre os bens privados, na capacidade humana de percebê-la e de empenhar-se na sua busca – mais do que nunca, Aristóteles é um realista. Assim ele não pressupõe que o sucesso da cidade dependa do conjunto homogêneo de cidadãos ideais, mas que, em cada homem real, exista uma parcela desse tipo ideal. É por isso que o regime de Governo preferido por Aristóteles é a República, isto é, o Governo de muitos que busca o bem comum. É o que está, pois, no Livro III, Capítulo 11, da *Política*:

³²¹ ARISTÓTELES, 1962, op. cit., liv. 3, cap. 2.

³²² Ibid., cap. 3.

Atribuir a soberania à multidão e não aos homens distintos, que estão sempre em minoria, pode parecer uma solução equitativa e verdadeira da questão, ainda que não resolva todas as dificuldades. Pode, com efeito, admitir-se que a maioria, cujos membros, tomados separadamente, não são homens notáveis, está acima dos homens superiores, se não individualmente, pelo menos em massa, da mesma maneira que um banquete oferecido por muitos é mais esplêndido que o que pode dar um particular a suas próprias custas. Nesta multidão, cada indivíduo tem sua parte de virtude de ilustração, e todos, reunidos, formam, por assim dizer, um só homem, que tem mãos, pés, sentidos inumeráveis, um caráter moral e uma inteligência proporcional.³²³

A opinião política, portanto, não é a opinião de um especialista – o filósofo, de acordo com Platão. É a opinião do homem médio que se encontra também no espaço próprio do privado, mas que, na deliberação, é capaz de transcender aos interesses que são inerentes à sua condição privada a fim de construir juízos acerca do bem comum. É certo, como já afirmamos, que essas opiniões não contêm a verdade completa acerca do que é pertinente ao bem comum³²⁴: elas são construídas a partir do embate entre elas, o que evidencia o seu caráter dialógico. Nisso, contribui o conceito de Julien Freund:

Ela, a opinião, consiste na adesão a um pensamento ou a um conjunto de pensamento (doutrina) em que a certeza não depende de provas incontestáveis logicamente ou verificáveis objetivamente nem de uma evidência que se impõe com uma veracidade intrínseca.³²⁵

Essa característica é ainda mais acentuada na opinião política, isto é, aquela que se concebe no espaço público como deliberação acerca do bem comum. Ela não é apenas uma opinião de ordem social, já que, nessa instância, estão incluídas as famílias, as aldeias e outras agregações de caráter intermediário. Ela diz respeito não aos interesses dessas sociedades intermediárias ou mesmo do indivíduo: a sua ascendência é o interesse geral, o bem comum.

³²³ ARISTÓTELES, 1962, op. cit., liv. 3, cap. 11.

³²⁴ A partir desse argumento, Aristóteles rechaça a Monarquia como regime de Governo, pois, segundo ele *“Si hay en el Estado un individuo, o, si se quiere, muchos, pero demasiado pocos, sin embargo, para formar por sí solos una ciudad, que tengan tal superioridad de mérito, que el de todos los demás ciudadanos no pueda competir con el suyo, siendo la influencia Política de este individuo único o de estos individuos incomparablemente más fuerte, semejantes hombres no pueden ser confundidos en la masa de la ciudad. Reducirlos a la igualdad común, cuando su mérito y su importancia Política los deja tan completamente fuera de toda comparación, es hacerles una injuria, porque tales personajes bien puede decirse que son dioses entre los hombres”*. ARISTÓTELES, loc. cit.

³²⁵ FREUND, 2004, op. cit., p. 368.

5.2.2 Opinião política e opinião pública: a cidadania

O espaço público – essencialmente político – ganha contornos inéditos nas Democracias ocidentais a partir do século XX. O primeiro novo elemento é identificação quase absoluta entre povo e corpo político (aqui tomado no sentido de conjunto de cidadãos). A partir da difusão do sufrágio universal, tornou-se lugar-comum o reconhecimento da capacidade política a todas as pessoas, desde que racionalmente capazes e detentoras de uma maturidade etária³²⁶. Os cidadãos, atualmente, não são uma parte minoritária da sociedade, mas sim a majoritária³²⁷.

Diferentemente da Grécia antiga, em que os cidadãos eram apenas os homens livres – desprendidos das necessidades – ou dos Governos em que a participação na vida política pressupunha razões censitárias, as Democracias contemporâneas apresentam a massificação da cidadania. Some-se a isso a complexidade das sociedades atuais, se comparadas às existentes até o século XVIII, e teremos uma nova concepção do espaço público.

O público passou a ser definido não só por sua finalidade mas também pelos seus participantes. Considera-se público, portanto, não apenas o que diz respeito ao interesse geral mas ainda aquilo de que participam todas as pessoas. Podemos dizer que observamos uma subjetivação do público, e, por consequência, da opinião pública.

Esta expressão, em linguagem corrente, não significa apenas as opiniões que se destinam a construir o edifício comum da sociedade mas também, em regra, é considerada opinião pública aquela que surge a partir das pessoas que constituem a sociedade, independentemente à qual objetivo se destine. Em suma, confunde-se opinião pública com vontade do povo, com interesses sociais, entre outras realidades que dela diferem.

Entendemos que a expressão *opinião pública* comporta um sentido estrito, de modo a diferenciá-la da manifestação do povo pura e simplesmente. Ainda que, nas sociedades industriais contemporâneas, o relacionamento entre Política e Economia (bem como as suas consequências para a sociedade) dificulte, em muitos casos, a separação entre seus

³²⁶ Lembra Manoel Gonçalves Ferreira Filho que “*Revela implicitamente que a participação está sempre condicionada ao que se supõe relevante para medir a capacidade de, racional e maduramente, debater e decidir os problemas políticos*”. FERREIRA FILHO, 1979, op. cit., p. 146.

³²⁷ Tomando-se o Brasil por exemplo, dos estimados pouco mais de cento e oitenta e seis milhões de habitantes (186.891.088), quase cento e vinte e seis milhões são eleitores (125.913.134), segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral para as eleições de 2006, o que nos leva a uma proporção de 67%.

espaços próprios³²⁸, é essencial que tal diferença se estabeleça.

O público deve ser um espaço distinto do privado, e as opiniões que digam respeito ao público deve o máximo possível transcender aos interesses privados. Como afirma Burdeau, *“Na realidade, se as opiniões não se formam segundo os métodos de uma lógica desencarnada, elas não escapam de uma lógica especial própria do raciocínio coletivo”*³²⁹. Nos termos que a tomamos aqui, opinião pública e opinião política podem ser consideradas sinônimas, porque ambas são a visão da pessoa sobre o bem comum³³⁰.

A opinião pública, portanto, é concebida como a visão do indivíduo sobre a comunidade política. Para tanto, é fundamental que provenha de indivíduos livres, que não estejam presos a categorias socioeconômicas, ou seja, *“Não é a opinião do homem situado”*³³¹. Em razão disso, a opinião diferencia-se do interesse também na intensidade. Distante da intransigência dos interesses seccionais, a opinião caracteriza-se pela moderação, pois o confronto natural com as demais opiniões impõe flexibilidade em sua formulação³³².

Por fim, a opinião pública pressupõe que pessoas socialmente diferentes sejam capazes de ter juízos análogos em relação ao bem comum³³³. Como acentua Burdeau, *“seguramente, essas particularidades não ficam sem influenciar suas opiniões privadas, mas na opinião pública, elas desaparecem para deixar lugar a uma maneira de ver que é comum a todos”*³³⁴.

A opinião pública, podemos dizer, é a expressão da construção comunicativa da massa cidadã. A cidadania, por seu turno, requer transcendência, porque, como cidadão, a pessoa deve ignorar o máximo possível os seus interesses de ordem privada, atentando-se ao bem comum. Alcançar esse grau de interesse público é tarefa do civismo, isto é, a

³²⁸ Conferir Kelsen, 2000, op. cit., p. 23-107.

³²⁹ BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. 2. ed. t. 3. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968. p. 120.

³³⁰ É o que também esclarece Sartori: *“Uma opinião pública é opinião pública, como observei no começo, não só no sentido de ‘público’ ser o sujeito, mas também no sentido de se relaciona a ‘objetos públicos’, isto é, baseia-se em opiniões que resultam da informação sobre o estado da coisa pública e reagem a ela”*. SARTORI, 1994, op. cit., p. 136.

³³¹ BURDEAU, 1968, op. cit., p. 107.

³³² Segundo Burdeau, *“L’opinion n’est pas déterminée par un intérêt, elle ne formule pas une revendication dont la satisfaction concernerait telle ou telle catégorie sociale. C’est une exigence de l’esprit et une réaction du cœur Or, sauf, sauf chez les grands caractères, cene son pas là des surces d’intransigeance”*. BURDEAU, loc. cit.

³³³ Ainda segundo Burdeau, *“Il n’y a, à mon sens, d’opinion que sur des sujets susceptibles de susciter les jugements analogues chez des gens que distinguent, par ailleurs, leurs préoccupations professionnelles, leurs modes de vie, leurs croyances religieuses ou philosophiques”*. BURDEAU, 1968, op. cit., p. 108.

³³⁴ BURDEAU, loc. cit.

educação para a cidadania, o que leva Burdeau a declarar que “*não há opinião pública sem civismo*”, pois “*não há opinião pública sem um mínimo de desinteresse da parte daqueles que a sustentam*”.³³⁵ Julian Freund, por seu turno, lembra que é possível expressar opiniões que sejam contrárias a interesses, acentuando que, nesse ponto, as opiniões tendem a ser mais fortes que os próprios interesses³³⁶.

Desta forma, nossa concepção de opinião pública leva em conta dois elementos fundamentais: quem a formula e a que ela se destina. De fato, a opinião pública é formulada pelo cidadão, educado no civismo, e destina-se a recolher juízos acerca do bem comum. Em outros termos, a opinião pública é a opinião política em seu conjunto, como manifestação direta da cidadania (a capacidade humana para o bem comum).

5.2.3 Representação da opinião política: a liderança

Reconhecer o princípio pelo qual a pessoa humana é capaz da Política não equivale à crença na Democracia participativa que, como já dissemos, possui caracteres de Anarquia, quando tomada em sentido absoluto. Desde que bem observado esse princípio, na sua configuração intrínseca, exige-se a Democracia Representativa. Como lembra Sartori, “*Se a Democracia eleitoral engloba tipicamente o plano horizontal da Democracia, sua seqüência e complemento é a Democracia Representativa*”³³⁷. Isso é fato visto que a participação eleitoral se manifesta mais em *quem vai decidir* que em *como vai decidir*.

Embora, contemporaneamente, questione-se o valor dessa participação, devemos lembrar que essa foi a principal conquista que, sob o pressuposto do princípio representativo, deu lugar às Democracias constitucionais de nossos dias, como afirma Sartori:

o antigo regime desintegrou-se sobretudo porque o povo não aceitava mais uma sociedade cujo princípio organizador era o privilégio herdado – privilégio divorciado da capacidade e do mérito. Nosso mundo liberal-democrático nasceu da afirmação do princípio de que o poder injusto dos que não foram eleitos – daqueles que exercem o poder pelo direito da hereditariedade ou da conquista –

³³⁵ Ibid., p. 110.

³³⁶ FREUND, 2004, op. cit., p. 381: “*Non seulement il arrive que l’on adopte une opinion en contradiction avec ses intérêts, mais aussi un homme animé par une conviction et une croyance inébranlables est le plus souvent plus fort qu’un groupe lié par l’intérêt*”.

³³⁷ SARTORI, 1994, op. cit., p. 182.

fosse substituído pelo poder dos “escolhidos”. Os homens queriam escolher quem devia governá-los e exigiam o direito de substituir o mérito e a capacidade *autoproclamados* pela *sua* percepção do mérito e da capacidade. (...) Assim, o que distingue a Democracia é o princípio de que ninguém pode proclamar-se, *a si mesmo*, como “melhor” que qualquer outro; isto deve ser decidido *pelos outros*.³³⁸

Diante da complexidade social crescent, e da especialização das funções em que o poder passou a sistematizar-se, a tônica do princípio da representação repousa sobre a seleção dos melhores para deliberar sobre o bem comum, levando-se em conta a opinião pública. Ainda que, atualmente – é a crítica do próprio Sartori –, os sistemas eleitorais dediquem-se mais a um espelhamento do corpo eleitoral que a efetiva seleção dos melhores³³⁹, esse tema nos remete diretamente à questão da liderança política (*political leadership*).

Como afirma Burns³⁴⁰, a liderança apresenta uma relação com a idéia clássica de autoridade. O líder, em um conceito restrito de liderança, não é simplesmente aquele que detém um poder sobre outro (*power holder*), mas alguém que possui uma autoridade legítima para o exercício desse poder. Ao introduzir um novo critério para a legitimidade – as eleições –, a Idade Moderna trouxe consigo um perigo potencial: reduzir o caráter substancial da liderança a algo meramente procedimental.

Se as eleições deixam de ser consideradas o melhor meio para se “descobrir” líderes políticos, de modo a se justificar apenas como processo (independentemente dos resultados obtidos), passamos a ter não apenas uma crise da liderança, como quer Burns, mas também uma crise da própria representação política.

Apesar dos riscos observados por Sartori e Burns, a representação política tem duas dimensões incindíveis que compõem a sua essência: é o modo como são construídas as opiniões políticas, e o modo pelo qual os líderes políticos são reconhecidos como legítimos representantes dessas comunidades de opinião *perante o poder*, para usar a expressão de José Pedro Galvão de Souza³⁴¹.

Não são poucos os autores que descrevem características específicas para os líderes políticos. Em todos eles, como aponta Sartori, busca-se o melhor para a sociedade

³³⁸ SARTORI, 1994, op. cit., p. 193.

³³⁹ SARTORI, loc. cit.

³⁴⁰ BURNS, 1982, op. cit.

³⁴¹ SOUZA, 1971, op. cit.

política³⁴². Contudo, a questão mais importante que surge é: qual é o tipo de qualidade que um líder político exige para ser considerado como tal? A resposta a essa indagação não pode prescindir da análise já elaborada no segundo capítulo e de tudo o que já se disse acerca da opinião política.

Como observamos anteriormente, Platão acreditava que a Razão exigida pela Política seria a teórica, o que nos leva a uma solução: os líderes políticos deveriam ser os que possuem a Razão Teórica mais elevada, isto é, os técnicos e os filósofos³⁴³. Stuart Mill concebia na representação proporcional de Thomas Hare uma oportunidade de alcançar os melhores para a representação política a partir dos quadros corporativos e educacionais³⁴⁴. Não se deve ignorar, ainda, os contemporâneos que vêm na regra de maioria o critério constitutivo da liderança política.

Se a Política é um tema próprio da Razão Prática, a liderança política que se manifesta pela representação não pode ter natureza diversa disso. Aceitando como correta a posição de Montesquieu³⁴⁵, realmente é importante que o corpo político conte com os melhores na condução dos negócios públicos, e os melhores, dizemos nós, são os mais prudentes³⁴⁶, isto é, aqueles que possuem condições de melhor agir em vista do bem comum.

Seguindo ainda os passos de Montesquieu, não há dúvida de que ele reconhecia a intrínseca capacidade humana³⁴⁷ para perceber a liderança política que emergia do embate de opiniões, bem como para encontrar, entre os inúmeros líderes potenciais, aqueles que, para uma parcela homogênea do corpo político, apresentavam as melhores opiniões.

O representante, nesses termos, não porta a opinião do representado. Eles, representantes e representados, constroem, pelo debate, as opiniões sobre como realizar o

³⁴² Segundo Sartori, “As eleições foram concebidas, então, como um instrumento de seleção no sentido qualitativo do termo”. SARTORI, 1994, op. cit., p. 193.

³⁴³ PLATÃO. *The Republic of Plato*. 3.ed. Trad. de B. Jowett. Oxford: Clarendon Pres, 1888.

³⁴⁴ STUART MILL, 1991, op. cit.

³⁴⁵ MONTESQUIEU, 1777, op. cit.

³⁴⁶ O homem que deve participar da deliberação é justamente o prudente. Dar opinião acerca do destino da cidade não é algo teórico. Pelo contrário, importa viver de modo que o discurso e a ação permaneçam o mais fiel possível: “*La felicidad no puede acompañar nunca al vicio; así el Estado, como el hombre, no prosperan sino a condición de ser virtuosos y prudentes; y el valor, la prudencia y la virtud se producen en el Estado con la misma extensión y con las mismas formas que en el individuo; y por lo mismo que el individuo las posee es por lo que se le llama justo, sabio y templado*”. ARISTÓTELES, 1962, op. cit., liv. 4, cap. 1.

³⁴⁷ O fato de Montesquieu advertir que haveria homens que estariam em graus tão baixos que, mesmo tal capacidade estava prejudicada, não pode ser considerado algo elitista, considerando-se o ambiente do século XVIII e o fato de o sufrágio universal identificar-se à Democracia apenas no século XX.

bem comum³⁴⁸. Além dessa construção de opiniões sobre Política (e não sobre interesses ou sobre vontades pessoais), a representação significa a convicção de que o representante, no determinado momento histórico, possui as melhores condições para apresentá-las. Tal postura, contudo, não ocorre de uma maneira imperativa – como deve acontecer com a vontade e com os interesses.

Como a representação é de opiniões, aquela, não raras vezes, implicará a divergência de juízos entre representantes e representados. Essa divergência, porém, está assegurada pelo consentimento do representado expresso nas eleições. Contra isso, além do mais, não poderá insurgir-se o representado, desde que a opinião seja plausível, no sentido que Aristóteles a emprega³⁴⁹.

Caso não o seja, estaremos diante de um pseudo-líder, o que facilmente se corrigirá nas próximas eleições. Em suma, a representação política pressupõe a construção de opiniões sobre Política e o reconhecimento de que existem pessoas mais capazes – sob o ângulo da Razão Prática – para conduzi aquelas na deliberação dos negócios públicos.

5.3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS

5.3.1 Opinião e partidos políticos

O ingresso das massas no cenário político foi uma novidade inquietante para o pensamento político do Ocidente³⁵⁰. Como bem retrata Robert Michels, tanto entre os conservadores quanto entre os liberais, a idéia de um sufrágio mais amplo – quiçá universal – enfrentou profundas resistências³⁵¹. A evolução de tal prática, contudo, suplantou as preocupações dos teóricos.

A Democracia moderna e contemporânea, em termos de organização institucional, sem qualquer paralelo com a clássica, fez surgir necessidades institucionais que muitos julgam essenciais. Entre elas, temos os partidos políticos, a ponto de alguns autores

³⁴⁸ Ganha maior sentido ainda a constatação de Burdeau, para quem a opinião é flexível, diferentemente dos interesses que são intransigentes e inflexíveis.

³⁴⁹ ARISTÓTELES, 2007, op. cit.

³⁵⁰ Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “*Vale recordar que a corrente do pensamento político do século XVIII – da qual se origina o modelo democrático-representativo – não tinha em mente estabelecer um Governo democrático, mas sim um representativo*”. FERREIRA FILHO, 1995, op. cit. p. 67.

³⁵¹ MICHELS, Robert. *Political Parties*. 2. ed. Trad. de Eden and Cedar Paul. New York: Free Press, 1968.

cunharem a expressão *Democracia pelos partidos*. Esses entes, por seu turno, têm profunda relação com as opiniões políticas que brotam do corpo político, já que aqueles polarizam tanto as opiniões que, de maneira bruta, revelam-se na sociedade como as lideranças que se apresentam para dar voz àquelas.

Os partidos não foram aceitos no cenário político de maneira tão simples. Pelo contrário, como anota Sartori, eles – comparados, inicialmente, a facções – eram tidos como potenciais desagregadores da unidade fundamental do Estado. Essa concepção refletia, no fundo, a dificuldade de se estabelecer a unidade nacional – ou do Reino, como preferiam se referir os ingleses – ante o passado fragmentário da Idade Média, de modo que, tendo sido conquistada (a unidade), passou-se a reconhecer a necessidade de canais de aglutinação das opiniões.³⁵²

Como afirma Maurice Duverger sobre essa natureza dos partidos em seu clássico sobre o tema:

Eles [os partidos políticos] estabilizam-nas [as opiniões] mais ainda: as eleições nos países novamente democratizados, em que os partidos não têm ainda raízes fortes, se caracterizam por variações consideráveis de um escrutínio para o outro, o que enfraquece o regime. Os partidos tendem a cristalizar a opinião, eles dão um esqueleto a esta coisa informe e gelatinosa. Enfim, eles coagulam as opiniões semelhantes: eles atenuam as diferenças individuais, eles aplainam as originalidades pessoais, para fundá-las sobre algumas grandes famílias de espíritos. Este trabalho de síntese não é menos importante: só por ele se permite a existência de eleições e de uma representação política, que se apresentaria impossível em meio da procura inextricável das atitudes pessoais.³⁵³

Essencialmente, os partidos possuem a importante função de condensar³⁵⁴ as opiniões e de levá-las à arena institucional da Política, o que fazem por meio da apresentação de lideranças e da estratégia para vencer as eleições. Os partidos políticos, portanto, exercem função eminentemente política: recordando o pensamento grego, a Política consiste justamente nessa amizade (a *philia*) que possibilitava superar os conflitos.

Os partidos reúnem pessoas que, essencialmente, apresentam interesses e opiniões diversas. Todavia, em um ensaio de consenso – ainda no campo próprio da divergência –, carregam concepções homogêneas acerca dos meios de realização do bem comum, deixando de lado divergências circunstanciais para se focarem em pontos essenciais.

³⁵² SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Trad. de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1982. O autor apresenta um interessante estudo sobre o nascimento dos partidos como concepção Política, iniciando em Bolingbroke, Hume, Madison, Washington e Burke.

³⁵³ DUVERGER, Maurice. *Les partis politiques*. 4. ed. Paris: Librairie Armand Colin, 1961. p. 415

³⁵⁴ Freund lembra que “*Ce que l’on appelle de nos jours parti politique est une manifestation historique et contingente de la division normale de l’opinion*”. Ver: FREUND, 2004, op. cit., p. 382.

Como grandes virtudes implicam, na sua ausência, grandes vícios, a deformação do sistema partidário gera conseqüências nefastas para o ambiente democrático, como evidencia Michels³⁵⁵. Em muitos casos, eles se transformam em meras máquinas eleitorais, isto é, em fábricas de candidatos, sem qualquer conteúdo político³⁵⁶. Pior ainda: não são raros os partidos que se apresentam como meros braços políticos de instituições não-políticas³⁵⁷, como sindicatos, associações e órgãos congêneres.

Salvo raras exceções, eles dificilmente conseguem desvencilhar-se dessa natureza, adentrando no cenário político com finalidades diversas da Política, ou seja, concentram-se apenas na defesa dos interesses dos quais são procuradores. Nessas situações, os partidos deixam de condensar opiniões políticas para advogar interesses, com todas as conseqüências que pode gerar tal comportamento.

De fato, os partidos são elementos fundamentais da Democracia contemporânea, pois, como já foi aqui salientado, são instituições que polarizam opiniões políticas. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Instituição-comunhão, o partido tem em seu centro uma idéia de obra ou empresa de natureza política que o eletriza, permitindo-lhe realizar-se e durar no meio social. Apresenta, em torno desse elemento espiritual, uma interpretação de consciências e uma forma própria de sociabilidade. Sendo sua idéia central uma concepção global, “un indirizzo politico generale di Governo”, destina-se a durar, é estável e organizado.³⁵⁸

Os partidos não se limitam, pois, a simplesmente reunir opiniões já existentes. A partir destas, eles criam uma plataforma de formação em que o discurso político é disciplinado, isto é, passa a ter caráter pedagógico que permite aproximá-lo do homem comum³⁵⁹. Ao lado dessa primeira função, os partidos têm outras duas: eles selecionam os candidatos, devem formá-los e dar-lhes suporte ideológico, impelindo-os de se apresentarem não como indivíduos isolados mas como portadores de uma opinião política geral, uma resposta para o bem comum. Por fim, os partidos são capazes de “*dar corpo à oposição, preparando alternativas políticas, preparando o Governo de amanhã,*

³⁵⁵ MICHELS, 1968, op. cit.

³⁵⁶ Vedel não poderia ser mais claro: “*Deux faits son certains: une démocratie ne peut vivre sans partis organisés; elle peut mourir du fait des partis*”. VEDEL, Georges. *Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris: Dalloz, 2002. p. 156

³⁵⁷ Duverger identifica o que ele chama de “origem exterior dos partidos”. Conferir DUVERGER, 1961, op. cit., p. 8 Ss.

³⁵⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os partidos políticos nas constituições democráticas*. Belo Horizonte: Edição da Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966. p. 55.

³⁵⁹ Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “*Afirmamos anteriormente a incapacidade para o homem comum de atingir sozinho uma concepção do bem comum. Cabe aos partidos suprir sua fraqueza. Seu papel inicial é o de despertar e formar a opinião pública*”. Ibid., p. 56.

formulando críticas e atraindo a atenção do povo para as ações do Governo”.³⁶⁰

A indispensabilidade dos partidos também se relaciona com o perfil complexo da sociedade política atual. Dado o grande número de pessoas que, em geral, compõem o Estado, não existe outro caminho senão a condensação das opiniões em grupos intermediários de natureza política. Com efeito, é a natureza política dos partidos que os distingue das demais sociedades intermediárias. Aquela guarda um dado fundamental: os partidos políticos institucionalizam a dialética entre o público e o privado. Em um sentido, trata-se de uma associação lastreada em uma concepção particular; em outro, os partidos possuem uma vocação bem determinada para estabelecer-se como uma voz do bem comum. A propósito, Freund não ignora essa percepção:

O partido político, por exemplo, é uma “máquina” ou um “aparelho” fundado sobre uma opinião, que fabrica a opinião e procura agrupar um grande número de indivíduos em vista de fazer pressão sobre o poder ou de se apoderar dele. Ele aparece assim como um traço de união entre os indivíduos e o Estado. Em relação ao público que não se deixa fracionar, ele é uma vontade particular; em relação aos indivíduos, é uma vontade geral em potência.³⁶¹

Tal condição rendeu aos partidos políticos o que Ferreira Filho chama de *estatuto constitucional*, isto é, os partidos políticos mereceram espaço constitucional próprio³⁶², já que se encontram intimamente ligados à organização fundamental do Estado – tema ínsito à Constituição³⁶³. Como refere o constitucionalista, “*A utopia individualista do Governo imediato de todos por todos dá lugar à realidade do Governo de todos por intermédio de grupos políticos. A Democracia não se realiza, em sua essência, a não ser através deles*”.

Ao lado do caráter espiritual, os partidos são também meios pelos quais o poder é alcançado. É sob essa perspectiva que Schattschneider os observa, indicando que a característica essencial dos partidos é que estes almejam o poder. Segundo o autor, “*Os partidos são definidos em função da luta pelo poder, por ser impossível fazê-lo a partir de qualquer outro objetivo*”. Prossegue, ainda, observando que “*Intentar definir os partidos em função dos motivos pelos quais os homens lutam é colocar-se em um poço insondável*”.³⁶⁴

³⁶⁰ Ibid., p. 57.

³⁶¹ FREUND, 2004, op. cit., p. 385-386.

³⁶² A disciplina constitucional dos partidos é, atualmente, lugar-comum na maioria substancial dos Estados democráticos ocidentais. A título de exemplo, a Constituição brasileira, Art. 17, a Constituição portuguesa, Art. 51, a Constituição espanhola, Art. 6º e a Constituição alemã, Art. 21 (talvez a mais rigorosa de todas).

³⁶³ FERREIRA FILHO, 1966, op. cit.

³⁶⁴ SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric. *Regimen de partidos*. Trad. de Antonio López Pina. Madrid: Tecnos, 1964. p. 62

Se for verdade que os partidos têm na sua constituição esse caráter de busca pelo poder³⁶⁵, por outro, a Democracia contemporânea não é neutra sob o ponto de vista axiológico. Os partidos não são instituições que buscam a mera propagação de idéias. Almejam, mais do que nunca, alcançar o poder para instaurá-las, nos termos do jogo democrático. Entretanto, a Democracia contemporânea não apresenta um aspecto meramente instrumental. Ela possui, de fato, uma substância a ser respeitada, isto é, ela é axiologicamente exigente, razão pela qual o ideário do partido não pode ser considerado indiferente.

5.3.2 Partidos, opiniões e consenso

Os partidos são instituições que se constituem em torno de opiniões que almejam alcançar o poder para concretizá-las. Todavia, nem todas as opiniões são *plausíveis*, para empregar a linguagem de Aristóteles. Se, para este autor, a plausibilidade das opiniões era apurada cotejando-as com o *telos* da comunidade política, atualmente as opiniões políticas que se inscrevem nos programas e nas ações partidárias devem satisfação à finalidade do Estado, isto é, aos valores que consubstanciam o bem comum.

Estamos aí diante de outro risco a qual os partidos políticos estão expostos. Esse risco não é menor que a transformação dos partidos em oligarquias, como retrata a *lei de ferro* dos partidos políticos, evidenciada por Michels³⁶⁶: trata-se dos partidos antidemocráticos. Eles são potencialmente desse modo em dois sentidos. Primeiramente são considerados assim aqueles que, em seu ideário, apresentam ofensas reais ao arcabouço democrático, isto é, pregam a negação direta da Democracia em seus documentos constitutivos. Ao lado desses, temos os partidos que não apresentam *a priori* teses antidemocráticas, mas que se revelam contrários à Democracia por suas condutas. É possível, ainda, que um mesmo partido seja antidemocrático nos dois sentidos. Como lembra Ferreira Filho:

De fato, ao lado dos partidos “especializados”, isto é, dos grupos exclusivamente políticos (na medida em que existem), a Democracia contemporânea viu

³⁶⁵ O caráter competitivo não passa ao largo de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “*Trata-se de uma instituição [o partido político] que data da segunda metade do século XIX, voltada para um processo competitivo*”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 177.

³⁶⁶ MICHELS, 1968, op. cit.

surgirem partidos totalitários, partidos que não desejam apenas realizar uma concepção política geral, mas impor uma “Weltanschauung”³⁶⁷... A bem dizer, não admitem a legitimidade de nenhuma vontade além da sua, pois a verdade, a sua “verdade”, é uma só. Pretendem conhecer melhor que ninguém o bem de cada um e o de todos.³⁶⁸

Os danos que partidos dessa espécie trazem para a Democracia já foram comprovados historicamente – lembremos apenas os partidos nazista, o fascista e o comunista soviético. Não há dúvida de que a doutrina enfrenta a questão com certa divergência, principalmente os que observam a Democracia como simples procedimento, sem conteúdo axiológico – é o que faz Kelsen, por exemplo³⁶⁹.

Nessa concepção, não existe qualquer juízo de plausibilidade – poderíamos também dizer, em termos jurídicos, de razoabilidade – das opiniões formuladas pelo corpo político e condensadas nas agremiações partidárias. Em suma, aos partidos estariam permitidas quaisquer opiniões, mesmo aquelas que contrariam a Democracia.

Esse, porém, não foi o comportamento das constituições democráticas ocidentais. Ao lado das limitações formais, elas estabeleceram limitações materiais aos partidos políticos, considerando, em última análise, que a Democracia não possui um caráter axiológico último que deve ser respeitado. Em outros termos, “*A Democracia perfeita defende-se contra seus inimigos*”³⁷⁰.

Dois exemplos podem elucidar essa concepção. A Lei Fundamental de Bonn, de 1949, trouxe em seu Art. 21, § 2º, a possibilidade de se considerar inconstitucionais, por julgamento do Tribunal Constitucional, os partidos que, por seus objetivos ou pelo comportamento de seus filiados, atentarem contra a ordem básica da livre Democracia ou contra a existência da República Federal Alemã.

Esse posicionamento da Constituição alemã deu origem à expressão *Democracia militante*, isto é, a Democracia que se resguarda de ataques antidemocráticos. No entanto, o Tribunal Constitucional alemão sempre demonstrou muita prudência no trato da questão, a fim de impedir que meras discordâncias quanto a processos políticos – o que não atinge, por si só, os valores democráticos – fossem a causa de inconstitucionalidade de partidos políticos.

Para tanto, o Tribunal não se contenta – ao considerar um partido inconstitucional –

³⁶⁷ Podemos traduzir a palavra alemã por “visão, concepção de mundo”.

³⁶⁸ FERREIRA FILHO, 1966, op. cit., p. 58-59.

³⁶⁹ KELSEN, 2000, op. cit., p. 23-107.

³⁷⁰ FERREIRA FILHO, 1966, op. cit., p. 60.

com a mera discussão de idéias, mas sim com os fatos concretos que possibilitem ofensas reais à Democracia. Como salienta Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A Corte [alemã] parece entender que a ação direta, por conseguinte a atitude dos membros do partido, é uma condição “sine qua non” da interdição. (...) Significa que, para apreciar a legitimidade de um partido, devemos considerar antes o arranjo “concreto” que ele se propõe realizar do que as razões que para isso fornece. A solução da Corte constitucional alemã nos parece exata e apropriada. Permite manter a discussão dos princípios que são do domínio da especulação, e, enquanto tais, protegidos por uma das liberdades: a liberdade de pensamento. A discussão e o livre debate das idéias são necessários à Democracia, não podem ser restringidos senão na estrita medida em que o exige a salvaguarda de um valor maior.³⁷¹

O segundo exemplo é o observado na Espanha. Em 2002, foi promulgada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei Orgânica n. 6, de 27 de junho de 2002). Segundo a sua exposição de motivos, o estatuto normativo tinha objetivos claros: adequar o sistema partidário espanhol aos ditames constitucionais, já que a legislação então vigente era anterior à Constituição de 1978, bem como estabelecer, para os partidos políticos, os marcos fundamentais dos valores superiores consagrados na Constituição.

A maior polêmica trazida pela Lei Orgânica foi a possibilidade de o Tribunal Supremo de Justiça dissolver os partidos políticos, nos termos de seu art. 9º, §2º e §3º. De acordo com as suas disposições, não se trata de repressão contra qualquer espécie de programa partidário, já que a lei não permite a denegação de registro a um partido em virtude de seu ideário político. O que a lei efetivamente prescreve é a dissolução de partidos que apresentarem ações contrárias à Democracia³⁷².

A referida lei chegou às Cortes espanholas por dois expedientes diversos. Primeiramente, quando o Ministério Fiscal requereu a dissolução de partidos ligados ao Movimento Separatista Basco – e a seu braço terrorista, o ETA – porque teriam aqueles praticados os atos prescritos na legislação. O julgamento, nesse caso, coube à Sala Especial, do Tribunal Supremo de Justiça – competente, segundo, ainda, à referida lei, para o julgamento de dissolução (Art. 11, § 2º). O resultado sobreveio por meio da Sentença no Processo n. 2.133/2003, de 27/03/2003, na qual o Tribunal acolhia os pedidos do Ministério Fiscal para, depois de minucioso exame probatório, declarar ilegais os partidos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok e Batasuna. De fato, foi decretada a dissolução desses partidos, a liquidação de suas finanças e a cessação de suas atividades. Além disso, o

³⁷¹ FERREIRA FILHO, 1966, op. cit., p. 83-84.

³⁷² Como já referimos, a Lei Orgânica estabelece condutas que considera antidemocráticas em seu Art. 9º, § 2º e § 3º.

Tribunal proibiu a sucessão partidária sob qualquer espécie.

Em outra via, o Governo do País Basco requereu ao Tribunal Constitucional, por Ação Direta, a decretação de inconstitucionalidade da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, o que culminou na Sentença Constitucional n. 48/2003. O Tribunal Constitucional, em seu pronunciamento, não reconheceu a inconstitucionalidade da referida Lei, porque ela não impedia a expressão da liberdade de pensamento político.

Pelo contrário, observava que todas as instituições democráticas reclamam um controle; que a Constituição impede, pois, é o controle *a priori*, isto é, antes de fatos concretos que violem a Democracia em qualquer de suas dimensões. No caso em questão, o Tribunal entendeu que o controle é *a posteriori*, o que não gerava qualquer ofensa ao pluralismo democrático – como alegara o Governo Basco³⁷³.

Os exemplos citados confirmam a idéia ínsita do pluralismo que o distingue da Anarquia. Para que a diversidade partidária seja *democraticamente produtiva*, ela deve respeitar o consenso mínimo em torno do qual se constituíram as Democracias contemporâneas de modelo ocidental. Realmente, a pluralidade de opiniões que os partidos cristalizam é fundamental para a Democracia desde que o conflito entre tais opiniões seja democrático, isto é, restrinja-se aos limites substanciais e formais da Democracia. Como alerta Sartori, “*Sempre que o conflito significa o que de fato significa, os partidos perdem em reputação*”.³⁷⁴

Sartori vai ainda mais longe quando afirma que o consenso é pressuposto do pluralismo realizado pelos partidos, o que justifica a defesa da Constituição democrática contra os partidos que, de partes, transformam-se em facções. Atualmente, como evidenciam a solução germânica e a espanhola, existem mecanismos institucionais que permitem distinguir partidos de facções. Como observaremos no último capítulo, os primeiros atuam sobre questões que Sartori denomina *de momento*, enquanto que as últimas pretendem desestruturar *questões fundamentais*:

³⁷³ Segundo o próprio Tribunal Constitucional: “*El control jurídico de esa vertiente definidora de la asociación como partido consistente en el respeto a las exigencias del ordenamiento jurídico democrático recogidas en el art. 6 CE ha de ser, por necesidad, un control a posteriori. De modo que, al faltar dichas exigencias y producirse una situación de quebranto del orden jurídico pluralista proclamado por la Constitución, se hace preciso restablecer la legalidad conculcada. No hay, por tanto, componente punitivo alguno. Estamos, pues, ante una sanción reparadora, que cabe incluir entre aquéllas a las que el propio Código penal niega el carácter de penas (art. 34), por lo que, tal y como anticipábamos, debemos desestimar las vulneración del principio non bis in idem*”.

³⁷⁴ SARTORI, 1982, op. cit., p. 36.

Mesmo havendo consenso em nível comunitário e sobre questões fundamentais – e em particular sobre as regras para a solução de conflitos – é possível o conflito quanto a políticas. Isso porque o consenso quanto aos pontos fundamentais proporciona a autocontenção que torna o conflito algo *menos do que um conflito*, como interminavelmente, embora quase sempre demasiado tarde, redescobrimos sempre que enfrentamos uma realidade em que as balas se cruzam de um lado a outro. O conflito quanto às questões fundamentais não é uma base possível para a Democracia nem, na realidade, para qualquer formação política: esse conflito, isto é, o conflito real, demanda uma guerra interna e a secessão como sua única solução.³⁷⁵

5.3.3 O Parlamento e a deliberação das opiniões

A concepção segundo a qual a substância da representação política é a opinião parece, como já afirmamos, ter sido consolidada na realidade política inglesa, de modo que, segundo Sartori, “*ao expor sua tese aos eleitores de Bristol, Burke podia basear-se, e com pleno direito, em uma praxe consolidada há tempos, as ‘leis da terra’*”³⁷⁶.

Burke, nesse célebre discurso, vale-se dos termos *opinião* e *deliberação*. Diferentemente daqueles que o classificam como um autor indiferente ao que pensa o eleitorado, o parlamentar inglês aponta que “*Expressar uma opinião é o direito de todo homem; a dos eleitores é uma opinião que pesa e que deve ser respeitada, que um representante deve estar sempre pronto a ouvir; e que ele deverá sempre ponderar com grande atenção*”³⁷⁷.

Ele reconhece pontos fundamentais: a validade da visão sobre a Política de cada homem, que essa visão tem sim uma influência sobre os representantes e que os representantes levam – ao menos, devem levar – em conta a opinião de seus eleitores para tomarem as suas posições no processo que é deliberativo.

Nesse ponto, passam a fazer sentido dois aspectos do pensamento de Burke que, em princípio, poderiam soar contraditórios. A Teoria Política reconheceu nele um dos paradigmas da aversão ao mandato imperativo, sob o argumento de que o deputado, uma vez eleito, não poderia representar uma facção, um interesse seccional, independentemente de que ordem fosse – econômica, regional, e outras. Sua preocupação, doravante, deveria

³⁷⁵ SARTORI, 1982, op. cit., p. 37.

³⁷⁶ SARTORI, Giovanni. *A teoria da Representação no Estado Representativo Moderno*. Trad. de Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962. p. 26.

³⁷⁷ BURKE, 1999 c, op. cit., p. 31.

ser o Reino³⁷⁸.

Ele também é considerado o primeiro grande defensor do partido político, como lembra Sartori³⁷⁹, o que poderia nos levar a uma aparente contradição, já que, em análise superficial, essas duas posições seriam paradoxais. As visões que Burke apresenta da representação política e do Parlamento, porém, oferecem coerência ao seu pensamento.

A representação política, sob a sua concepção, não pode levar em conta razões que escapem à dimensão política. É nesse sentido que ele nega peremptoriamente qualquer possibilidade de mandato imperativo e, por conseqüência, o mandato corporativo. Sua representação é de opiniões, isto é, de pontos de vista acerca do bem comum – que o referido autor consolida na figura do Reino. Nessa linha de raciocínio, os partidos são as ligações honrosas, isto é, “*um corpo homens unidos para promover, por seus empenhos mútuos, o interesse nacional sob algum princípio particular, em relação a algo a que todos estão de acordo*”³⁸⁰.

A distinção entre um partido e uma facção, segundo Burke, é justamente a finalidade a que se destinam. O partido busca o bem comum a partir de um princípio particular – uma opinião de como alcançá-lo. Já a facção – considerada a degeneração daquilo que, em essência, é bom no partido – busca “*inclinações privadas*” que contrariam o bem comum³⁸¹. Basicamente, poderíamos dizer, interpretando Burke, que os *partidos* representam *opiniões políticas*, enquanto que as *facções* representam interesses, no sentido que empregamos no capítulo anterior.

Como observa Sartori, “*Burke compreendeu – e nisso foi genial – que, como o Parlamento não podia ser monolítico, estaria em muito melhor posição de resistir à Coroa se seus membros estivessem ligados, isto é, organizados em ligações honrosas*”³⁸². As ligações honrosas – pelas quais o Parlamento é constituído – são aquelas estabelecidas no âmbito dos partidos – os grupos que se estabelecem buscando o interesse nacional. Equivale a dizer que o Parlamento é a instituição em que as opiniões se organizam em partidos para deliberar acerca do interesse nacional.

Imbuído do espírito de seu tempo, Burke concebe a Política como objeto da Razão

³⁷⁸ Nesse ponto, existe grande consenso na doutrina. Apenas a título de exemplo, tomemos JELLINEK, 2005, op. cit.

³⁷⁹ SARTORI, 1982, op. cit.

³⁸⁰ BURKE, Edmund. *Select Works of Edmund Burke*. v. 1. Indianapolis: Liberty Fund, 1999 a. (A New Imprint of the Payne Edition). p. 150.

³⁸¹ Ibid., p. 154.

³⁸² SARTORI, 1982, op. cit., p. 30.

Prática. Reconhece que aquela tem um fim – o bem comum –, e o Parlamento é o *locus* institucional em que, por meio da deliberação, realiza-se a determinação política, com base nas opiniões que se agrupam em partidos. Nesse ponto, Burke não é platônico, nem sofista; é aristotélico: “*É trabalho do filósofo especulativo assinalar os fins próprios do Governo. É trabalho do político, que é o filósofo em ação, encontrar os meios próprios em direção àqueles fins, e dar efeito a eles*”³⁸³.

O Parlamento, por seu turno, é o local em que a pluralidade e a unidade estatal se encontram e se harmonizam. Por um lado, são concebidas opiniões dos mais diversos matizes. Por outro lado, a deliberação tem um mesmo objeto: oferecer meios para que o bem comum seja alcançado. Cabe frisar que os partidos e as suas opiniões não estão soltos sem algo em torno de que gravitem e que lhes ofereça estabilidade. De fato, a Democracia contemporânea permitiu a liberdade máxima das opiniões plausíveis.

5.1 CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS

5.1.1 O papel das opiniões na representação política

A representação política (e a Democracia que, historicamente, mais tarde se une à primeira), passa a contar com um novo elemento em seu quadro. Surge, então, a figura do povo não só como um conjunto amorfo de pessoas, mas como participante – mais ou menos ativo – do processo político. Não causa surpresa, portanto, o fato de a Teoria Política ter certa dificuldade de compreender o fenômeno representativo – e, mais tarde, democrático.

O substrato teórico que sustentou a Política pré-representativa desaparece quando a representação surge, ficando a cargo do racionalismo – e de seu conseqüente voluntarismo – as categorias que até aquele momento eram próprias da Razão Prática, motivo pelo qual uma análise sob este pressuposto se justifica.

Sem dúvida, as disputas acerca do alcance do termo *representação* são sintomas desse problema. A representação que os homens do século XVI conhecem é a da vontade privada, o que se apresenta incompatível com o regime público. Não faltaram obras que

³⁸³ BURKE, 1999 a, op. cit., p. 150.

dedicaram páginas à delimitação daquele termo, a fim de ratificar o óbvio: a representação política é de ordem diversa da representação privada.

Outro sintoma disso é a confusão prática, como já procuramos analisar nos capítulos anteriores, segundo a qual os institutos da Política são tratados de maneira privatística, como ocorre na representação corporativa. Tudo isso, porque a opinião deixou de ter um sentido próprio na Idade Moderna, impedindo que pudesse ser considerada – ao menos em termos teóricos – como a substância da representação política.

Deve-se ressaltar agora que o fenômeno representativo provocou o surgimento de dois outros de suma importância: as figuras do Governo Responsável e do Governo Sensível³⁸⁴. Essas duas realidades impõem graves danos ao argumento segundo o qual a representação não existe, já que a vontade ou os interesses dos representados não são literalmente seguidos pelos representantes. Se a representação política não produziu – e nem poderia produzir – Governos em que a voz de cada pessoa pudesse ser ouvida e seguida – o que levaria à perigosa Democracia plebiscitária ou ao mandato corporativo –, ela produziu Governos Responsáveis e, em um estágio ainda mais avançado, Governos Sensíveis.

No século XVIII, os ingleses ainda não possuíam um Governo por partidos políticos, porém já desenhavam um Governo Responsável, isto é, aquele em que os ministros devem satisfações ao Parlamento o que, mais tarde, levou a Governos Sensíveis, isto é, atentos à voz do povo. Burke chegou a evidenciar que *“Essa é a parte mais nobre e refinada de nossa constituição. As pessoas, por seus representantes, foram investidas com um poder deliberativo de fazer leis”*³⁸⁵. Conhecendo o pensamento de Burke, temos claro que essa investidura não significa a fidelidade absoluta dos representantes aos mínimos desejos dos representados, mas sim uma sensibilidade estritamente política às suas opiniões concernentes ao bem comum.

Essa análise do pensamento de Burke é fundamental, pois ele é constantemente acusado de ser aristocrático e avesso à Democracia. O referido autor realmente não conhecia o perfil democrático contemporâneo. Todavia, ele reconhece a dimensão política dos representados, como textualmente evidencia. O que rechaça – e nisso fazemos coro – é a utilização do Parlamento como instituição em que tenham vez interesses extrapolíticos. Reconhece que os representantes dão voz ao cidadão – à existência política do ser humano

³⁸⁴ As expressões são de Sartori. Conferir: SARTORI, Giovanni. 1994, op. cit., e Id. 1982, op. cit.

³⁸⁵ BURKE, 1999 a, op. cit., p. 101.

– que, nessa condição, apresenta uma nobre investidura: a de, pelos deputados que representam as suas opiniões políticas, identificar e construir os caminhos que levam ao bem comum.

A divergência de opiniões, ademais, também é elemento próprio da concepção que reconhece as opiniões como substância da representação. Já que o representado – bem como o representante – não apresentam, no exercício da tarefa política, uma vontade ou um interesse, o que o levaria para fora do debate racional, o diálogo torna-se possível e necessário.

Quando se apresentam uma vontade ou um interesse que pouco ou nada dizem respeito a uma opinião racional sobre como as coisas devem acontecer, não se estabelece o campo próprio da deliberação. Nesse caso, a vontade ou o interesse são ou não satisfeitos. Não há obrigação alguma (nem desejo algum) de perscrutar como se comportam as vontades e os interesses dos outros, salvo quando se pretende realizar uma troca, o que descaracteriza o ambiente político.

No campo das opiniões, de outro lado, sabe-se que se tem uma opinião, mas que os outros também as possuem, e que a verdade, em essência, não está solitária em nenhuma delas³⁸⁶. Estar, em estado bruto e parcialmente, no interior de cada opinião, sendo desvelada no processo deliberativo. Em termos bem claros, a opinião é construída no debate. Há, deste modo, o espaço próprio da deliberação que sempre pressupõe o reconhecimento de que há algo de bom na opinião dos outros, reconhece-se, pois, a Política como uma arte de criar amizade (*philia*)³⁸⁷, de buscar o que existe de bom no outro. Segundo Hannah Arendt, “*Esse tipo de compreensão – em que se vê o mundo (como se diz hoje um tanto trivialmente) do ponto de vista do outro – é o tipo de insight político por excelência*”³⁸⁸. Podemos dizer que tal *insight*, por excelência, é a opinião:

Se quiséssemos definir, em termos tradicionais, a única virtude importante do estadista, poderíamos dizer que ela consiste em compreender o maior número e a maior variedade possível de realidades – não de pontos de vista subjetivos, que naturalmente também existem, mas que, aqui, não dizem respeito –, o modo como essas realidades se abrem às várias opiniões dos cidadãos e, ao mesmo tempo, em ser capaz de comunicar-se entre os cidadãos e suas opiniões, de modo

³⁸⁶ Como lembra Freund, “*É raro que uma opinião seja totalmente verdadeira ou totalmente falsa*”. Ver: FREUND, 2004, op. cit., p. 369.

³⁸⁷ Conferir, nesse sentido, MACINTYRE, 2001, op. cit.

³⁸⁸ ARENDT, Hannah. *A dignidade da Política*. Trad. de Helena Martins et alii. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993. p. 99.

que a qualidade comum deste mundo se evidencie.³⁸⁹

5.1.2 As opiniões como substância da representação política

A representação é, antes de tudo, uma relação, um canal em que, de um lado, encontra-se o representado – o cidadão – e o representante – na boa Política, um líder. A substância que dá consistência a essa relação não nos parece ser a vontade individual ou o interesse, como procuramos enfatizar nos dois capítulos anteriores. Aqui, chegamos a uma conclusão: o representante apresenta ao cenário político uma opinião formada no diálogo com o seu eleitor. Como indica Freund, “*parece claramente seguir dessa análise que a Política tem por base a opinião da mesma forma que ela é ação e autoridade, e não ação*”.³⁹⁰

Para tanto, é necessário lembrar qual é a natureza dessa opinião para que o sentido da afirmação não se perca. Opinião, conforme a concebemos, não é sinônimo para vontade ou para interesse. Ela possui um aspecto objetivo: diz respeito a uma percepção racional sobre o bem comum da comunidade. Como bem lembra Hannah Arendt, “*A palavra doxa significa não só opinião mas também glória e fama. Como tal, relaciona-se com o domínio político, que é a esfera pública em que qualquer um pode aparecer e mostrar quem é*”.³⁹¹

Para se emitir uma opinião, o cidadão grego devia ter uma boa fama, isto é, um histórico que demonstrasse que ele era prudente e digno de ser ouvido – daí podermos dizer, na companhia de Hannah Arendt, que a *doxa* possui relações com a glória e com a fama. Inspirados em uma filosofia que tem seu início na observação da realidade, os gregos não separavam o homem vivente daquele que opina em Política. Se não vive bem, em princípio, não possui condições de emitir bons juízos. De fato, essa separação entre o homem que vive e o homem que pensa só foi possível a partir de Descartes.

Essa importância da esfera pública, até a Idade Moderna, levou a uma restrição daqueles que podiam interferir nela. Quando Montesquieu apresenta sua concepção do princípio representativo, este autor, de um lado, reconhece que o povo teria condições de escolher bons representantes, mas não de governar, ele mesmo, os negócios públicos³⁹². A

³⁸⁹ ARENDT, loc. cit.

³⁹⁰ FREUND, 2004, op. cit., p. 381.

³⁹¹ Ibid., p. 97.

³⁹² MONTESQUIEU, 1777, op. cit.

Democracia deu nova expressão ao princípio representativo o que permitiu, de maneira crescente, que o povo estivesse presente nos negócios públicos, como os Governos Sensíveis têm demonstrado principalmente a partir do século XX.

Quando os gregos restringiam aos cidadãos o direito de participar na vida política, não estabeleciam uma restrição preconceituosa. Na verdade, eles pretendiam evitar que a esfera das necessidades – própria do ambiente privado – interferisse no espaço das opiniões – próprio do público. Pensavam que excluir as mulheres e os escravos – sempre afetos às necessidades de manutenção da vida – impediria a contaminação do espaço público com as realidades específicas do *oikos*.

Não se tratava de uma restrição a um determinado gênero ou a uma classe social, mas sim ao que eles poderiam levar à Política³⁹³. Nos muitos séculos posteriores, esse temor – legítima ou ilegitimamente – persistiu, como nos deixou claro Montesquieu, sendo superado apenas com o regime democrático contemporâneo com a extensão do sufrágio até incluir a todos na deliberação política.

Não há dúvida de que o princípio representativo (e o democrático que, em seguida, une-se a ele), faz parte da evolução política da Humanidade que reconheceu, em cada um dos homens, a capacidade de opinar sobre os destinos da comunidade. Entretanto, o temor dos gregos não era sem razão, pois a fusão do espaço privado – representado na vontade e nos interesses – ao público representa graves perigos para a preservação da liberdade, o que corrobora o valor da opinião como substância da representação política.

Em outras palavras, isso significa que, na boa Política, será levada à deliberação não a vontade ou o interesse do homem aprisionado às suas necessidades privadas, mas sim a opinião do homem que se encontra livre, do modo como os antigos concebiam a liberdade. É o que Chesterton deixa claro em sua precisa e bem escrita análise da Democracia:

Este é o primeiro princípio da Democracia: as coisas essenciais nos homens são as coisas que eles têm em comum, não as que eles têm em separado. O segundo princípio é simplesmente este: o instinto ou desejo político é uma dessas coisas que eles têm em comum. Apaixonar-se por alguém é mais poético do que se apaixonar pela poesia. A crença democrática é de que o Governo (ajudando a governar a tribo) é algo como apaixonar-se por alguém, e não algo como se apaixonar pela poesia. Não se trata de algo semelhante a tocar órgão na igreja, pintar sobre o velino, descobrir o Pólo Norte (esse hábito insidioso), fazer acrobacias no ar, ser Astrônomo Real e assim por diante. Pois essas coisas desejamos que o cidadão nem sequer as pratique se não as fizer bem feitas. Trata-se, pelo contrário, de algo semelhante a escrever as próprias cartas de amor

³⁹³ ARENDT, 1997, op. cit.

ou assoar o próprio nariz. Essas coisas queremos que alguém as pratique para si mesmo, ainda que as faça mal feitas.

Não estou discutindo a verdade de nenhum desses conceitos. Sei que alguns modernos estão pedindo que suas esposas sejam escolhidas por cientistas, e é possível que logo peçam, por tudo o que sei, que seus narizes sejam assoados por babás. Simplesmente digo que a humanidade reconhece essas funções humanas universais; que a Democracia inclui o Governo entre elas. Em resumo, a fé democrática é esta: as coisas mais tremendamente importantes devem ser deixadas para os próprios homens ordinários – a união dos sexos, a criação dos filhos, as leis do Estado. Isso é Democracia; e nisso eu sempre acreditei.³⁹⁴

Ao reconhecer o valor das opiniões dos homens em geral, o regime democrático conferiu plenitude à Política, ou seja, a Democracia é o regime em que “*a pessoa humana tem vez*”³⁹⁵. Nesse ponto, a Democracia passou a contar com o já estabelecido princípio representativo. No entanto, sem uma noção adequada da substância, correm riscos tanto a Democracia quanto a própria representação política. A opinião preenche esse abismo que poderia estabelecer-se entre a representação – que prega uma relação entre governantes e governados – e a Democracia – que é o regime de Governo em que o bem comum é a finalidade última do Estado.

5.1.3 Consistência das opiniões como substância da representação política

A opinião é uma substância consistente para a representação política, porque permite, ao mesmo tempo, que a relação instituída pelo princípio representativo não ofenda a cláusula democrática do bem comum. Tanto a vontade quanto os interesses podem caracterizar-se como substância válida para o canal representativo. Ninguém poderá negar que no mandato imperativo ou no mandato corporativo existe uma representação. Contudo, essa representação feriria de morte o princípio democrático, pois estabeleceria, nos dois casos, a negação absoluta do bem comum – finalidade última do Estado.

Na primeira hipótese, cada um buscaria resguardar as suas vontades individuais; na segunda, os interesses dos grupos organizados. Em nenhum, destarte, a representação seria essencialmente política ou democrática, já que o fundamento último das duas realidades restaria prejudicado.

As dificuldades conceituais da representação política decorrem, em muito, da

³⁹⁴ CHESTERTON, Gilbert Keith. *Ortodoxia*. Trad. de Almiro Pisetta. São Paulo: Mundo Cristão, 2008. p. 78-79.

³⁹⁵ SOUZA JUNIOR, 1978, op. cit.

ausência de uma delimitação clara precisa de sua substância. A vontade e os interesses relacionam-se com precisão à idéia de mandato, no seu significado privado, no entanto, tal relacionamento impõe problemas para a esfera política de tal forma que, mesmo sob pressupostos diversos, franceses e ingleses rechaçaram veementemente o mandato imperativo. Ao lado disso, ainda que a doutrina titubeasse em inúmeros aspectos, a prática avançou, e só não avançou mais justamente pela ausência de uma teoria – com base na Razão Prática – que lhe conferisse diretrizes seguras.

As eleições, tantas vezes desprestigiadas em sua função representativa, proporcionaram avanços significativos na relação representativa, não sendo mais eficientes, em algumas oportunidades, em virtude de sistemas eleitorais que ignoraram a representação das opiniões para valorizarem a vontade ou os interesses. Em outros termos, o equívoco quanto à substância da representação política contribuiu para que os institutos que guarnecem o mandato de Direito Privado fossem apresentados como aptos para resguardar o mandato político.

Essa percepção não passou ao largo da acuidade de Sartori, segundo o qual:

Ora, a **intentio** dos sistemas representativos é não apenas de ligar os legisladores aos destinatários das normas de um modo, ainda que oportuno, semelhante ao de um representante que faz as vezes de um representado, mas, com as devidas limitações, uma relação substancial, ainda que não formalizada, assimilável ao essencial da idéia da representação é também realizada pelos mecanismos eleitorais de designação do poder.³⁹⁶

O que Sartori observa é que existe uma substância representada, e os mecanismos eleitorais colaboram para que aquela seja transmitida do eleitor para o eleito da maneira mais fiel possível³⁹⁷. Segundo o mestre italiano, se não estamos diante de uma representação que tem na vontade privada a sua substância, existe outra que a substitui:

É verdade que o deputado não está ligado ao mandato, mas isto não nos permite concluir que não está ligado a coisa alguma. É verdade que na representação política não há **contemplatio domini**: mas há também, ousaríamos dizer, uma **contemplatio electionis**, que, por abalizadas razões, faz as suas vezes.³⁹⁸

A tradição doutrinária chegou à importante conclusão de que é possível a

³⁹⁶ SARTORI, 1962, op. cit., p. 83.

³⁹⁷ Carré de Malberg anota de modo interessante esse fenômeno garantido pelas eleições: “*Este régimen implica además cierta solidaridad o armonía entre elegidos e electores; a los elegidos les nombra sólo por un tiempo limitado, y están obligados a volver, en intervalos bastantes cortos, ante sus electores para hacerse reelegir, lo que, naturalmente, sólo conseguirán si se han mantenido, durante ese tiempo, de acuerdo con sus electores*”. CARRÉ DE MALBERG, 2001, op. cit., p. 916-917.

³⁹⁸ SARTORI, 1962, op. cit., p. 84.

divergência entre os desejos pessoais do representado e do representante, o que para muitos indica o paradoxo da representação política. No entanto, essa é justamente a sua garantia democrática, já que o representante é assim considerado no sentido político – não é este, pois, um serviçal fiel e irresoluto. Deve ser um líder que, diante dos problemas eminentemente políticos, apresenta uma *relação opinativa* com seu eleitor. Em algum sentido, possui condições de emitir uma opinião política que, em princípio, foi construída junto a este último. E mais: que tenha capacidade de contrariar – não de maneira sistemática, é óbvio – os seus próprios eleitores nos dilemas salomônicos em que eles ignorarem o bem comum em vista de seus interesses privados.

As eleições consolidaram-se como um dos instrumentos fundamentais para a sistematização das opiniões políticas, o que justifica a preocupação com os sistemas eleitorais. Como lembra João Camillo de Oliveira Torres, “*mesmo uma eleição é antes um caso de ‘consensus’ do que de ‘electio’, para usar a terminologia escolástica; não escolhemos um candidato, concordamos com uma solução, damos-lhe mero assentimento*”³⁹⁹.

Não se trata apenas de uma pessoa apta, mas sim de um pólo da opinião política com o qual um grupo de pessoas se identifica, evento em que os partidos políticos têm grande importância. Segundo Sartori, “*o apelo periódico ao corpo eleitoral obriga, ainda que a seu modo e por seus caminhos, o eleito a comportar-se com relação aos seus eleitores como estes fariam se estivessem em seu lugar*”⁴⁰⁰. Com a devida audácia, completamos essa idéia, indicando que o *modo* e os *caminhos* dessa relação são de natureza política e, como tais, estão substancializados na opinião.

³⁹⁹ TORRES, 1968, op. cit., p. 113.

⁴⁰⁰ SARTORI, 1962, op. cit., p. 84.

6 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA

6.1 APROXIMAÇÃO AO TEMA

6.1.1 O sentido privado da representação

Embora atualmente Governo Representativo e Democracia sejam temas conexos, nem sempre foi assim. A representação política antecedeu à Democracia contemporânea como fato e como concepção. No surgimento do ideal representativo, não se cogitava uma ampla participação popular⁴⁰¹.

O início da representação, na Inglaterra, como bem lembra Finer, deu-se com a oposição de direitos dos nobres em relação à Coroa. Somente em um momento subsequente, pôde-se falar em *Democracia Representativa*⁴⁰². Cunhada a expressão, contudo, ela serviu de paradoxo para a Democracia que, então, era conhecida – a Democracia Direta. Por esta – trata-se de lugar-comum –, os próprios eleitores emitiriam os seus juízos acerca dos negócios públicos, enquanto naquela, far-se-ia por meio de representantes eleitos.

Em seu desenvolvimento, a representação política – e a sua relação com a Democracia – apresenta problemas que têm ocupado a maior parte dos doutrinadores do

⁴⁰¹ Lembra Carré de Malberg, para ficarmos no exemplo francês, que “o *Terceiro Estado*, que tinha influência preponderante no seio da assembleia, era um *Terceiro Estado* burguês, mas não popular ou democrático”. CARRÉ DE MALBERG, 2001, op. cit., p. 953.

⁴⁰² FINER, 1999, op. cit.

Direito Público, da Teoria do Estado e da Filosofia Política. Alguns desses problemas foram trazidos ao presente trabalho desde o seu início, entre os quais pretendemos destacar o caráter analógico da representação política, os seus atores, a sua substância, o seu processo e o seu relacionamento com a Democracia.

Nos últimos três capítulos, dedicamo-nos a estabelecer em que consiste, substancialmente, a relação entre representantes e representados. Observamos, apresentando os danos que trazem ao ambiente político, a representação da vontade e a representação dos interesses. Em comum, ambas têm a característica de se apresentarem como um processo de transmissão. Neste sentido, o representado possui uma vontade ou um interesse e, pelo processo de representação, transmiti-los-ia a seu representante.

Como lembra Carré de Malberg:

Segundo a opinião mais exprimida, ou seja, segundo a que prevalece na grande massa do público e nos meios políticos, a relação que se estabelece entre eleitores e eleitos é uma relação de natureza contratual, análoga à que resulta do contrato civil de mandato.⁴⁰³

Essa concepção possui sentido histórico, visto que, no surgimento da representação política, não havia uma realidade e uma doutrina de Direito Público que pudesse dar conta do instituto. Inicialmente, o mandato tinha uma característica privada. Além disso, o recurso técnico disponível – e utilizado – era o Direito Privado que, sob o influxo das descobertas do Direito Romano e do trabalho das cortes profissionais, dominava o cenário jurídico. Mais tarde, quando a representação não podia mais ser considerada privada, não havia uma construção jurídica de Direito Público forte o bastante para dar conta do fenômeno.

No entanto, passado esse período inicial, não havia mais sentido para a representação tomada naqueles termos. Como ensina Carré de Malberg, são quatro os elementos essenciais que impedem o representante político de ser considerado um mandatário nos termos do Direito Civil. Conforme aponta, o contrato de mandato implica uma relação de exclusividade entre as partes. Desta forma, o mandatário somente representa o mandante. Porque o deputado representa todo o país – e, conseqüentemente, os que não votaram nele, não há mais sinal algum de contrato.

O contrato também pressupõe revogabilidade, o que não se observa no chamado mandato público. Em terceiro lugar, o mandatário é sempre responsável diante do

⁴⁰³ CARRÉ DE MALBERG, 2001, op. cit., p. 922-923.

mandante, o que também não se verifica na representação política. Por fim, no Direito Privado, o mandatário nunca pode ir além das instruções específicas que o instrumento de mandato lhe garante. Na representação política, contudo, a atuação do parlamentar não encontra limites na vontade do representado⁴⁰⁴.

Fosse uma questão de vontade ou de interesses, o contrato realmente seria a figura ideal para dar roupagem jurídica à realidade política da representação. Afinal, o mandato, especialmente, caracteriza-se por ser uma transmissão, a transmissão da vontade do mandante ao mandatário para que faça algo em seu lugar. Definitivamente, não é o caso da representação política.

6.1.2 O sentido público da representação

A representação, segundo tudo o que apresentamos, erige-se na construção das opiniões políticas. Não se trata de transmissão como se leva a pensar em relação à vontade e aos interesses. Enquanto estes já são trazidos prontos com o sujeito e podem, no máximo, ser transmitidos a outrem, a opinião é fruto de uma construção. O edifício ideológico – ideologia, aqui, no sentido de opinião política – é construído justamente a partir da fusão entre a percepção (que, individualmente, temos do mundo) e as percepções dos outros. A opinião, assim, é formada pela comunicação, daí ser comum a expressão *formação da opinião pública*.

Esse processo de formação se realiza em três momentos que podemos segregar didaticamente. A universalidade do sufrágio aliado à liberdade de expressão permite que os cidadãos construam opiniões sobre o bem da comunidade política. Temos aí um movimento horizontal em que os cidadãos tanto em seus diálogos triviais quanto nas discussões próprias do período eleitoral evidenciam os seus juízos sobre os destinos da comunidade.

Um segundo momento, que poderíamos caracterizar como vertical, diz respeito ao relacionamento entre os representantes e os representados. Estes não transmitirão àqueles as suas opiniões, porém, ao revelarem reciprocamente os juízos que possuem acerca da realidade política, passam a construir uma opinião política. Os representantes também

⁴⁰⁴ CARRÉ DE MALBERG, 2001, op. cit., p. 925-928.

continuam a construir as opiniões entre os seus pares, na deliberação parlamentar, trazendo consigo todo o arcabouço já adquirido nos dois primeiros passos – aqui podemos verificar um segundo movimento horizontal. Por fim, os representantes voltam em suas bases a dialogar com os representados, agora munidos, os primeiros, de toda a experiência do embate parlamentar. Há, nesse caso, um movimento vertical descendente que, por seu turno, provocará um novo ciclo de construção das opiniões; em contrapartida, os representados possuem novos instrumentos para iniciar, mais uma vez, o movimento horizontal que inicia o processo de construção das opiniões.

Assim, o resultado dessa construção da opinião política volta aos representados quando, de posse do consenso obtido no Parlamento, os representantes voltam às suas bases para apresentar aos cidadãos os outros pontos de vista que estes últimos obtiveram no relacionamento com seus pares. Esse processo alimenta a si mesmo, iniciando novamente o ciclo da formação da opinião pública, que apresenta base sólida na Razão Prática e que se forma pela deliberação.

A partir desse processo, é compreensível o fato de a idéia do Parlamento como assembléia deliberativa ser tão clara no pensamento de Carl Friedrich, entre outros autores. Friedrich lembra que, antes de ser democrático – o que implica os dois primeiros estágios descritos anteriormente –, o Parlamento já era deliberativo, de modo que, durante um bom tempo, as discussões sequer podiam ser acompanhadas pelo público em geral. Somente a partir do último quarto do século XVIII é que a imprensa pôde acompanhar os debates e publicá-los regularmente. Segundo Friedrich, ainda, “*sob o impacto das forças democráticas, o Parlamento na Inglaterra tornou-se um corpo menos deliberativo*”⁴⁰⁵.

A representação política agrega outro elemento, já analisado no presente trabalho: a seleção dos que deliberarão em última instância. Se, nos regimes diretos, todos o fazem, nos representativos, somente aqueles que são selecionados – no caso dos regimes democráticos, pelo voto dos eleitores – têm o direito de fazê-lo. Embora sujeito a distorções, “*sem dúvida, é o voto o método menos ruim de selecionar governantes democráticos*”, como assevera Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁴⁰⁶.

⁴⁰⁵ FRIEDRICH, 1950, op. cit., p. 324-325. Evidenciando o caráter comunicativo do Parlamento, Friedrich escreve: “*Speech is the essence of parliamentary activity, it’s very lifeblood of parliament’s corporate body politic*”. Ibid., p. 325.

⁴⁰⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972. p. 31.

Podemos resumir, observando que a formação das opiniões e a seleção⁴⁰⁷ dos que as emitirão em última instância são as características mais marcantes da representação política. de fato, a complexidade dos negócios públicos exigiu que o processo de formação das opiniões fosse mais complexo e escalonado, de modo a permitir que os representantes fossem os mais capazes possíveis e, por consequência, o Estado contasse com as melhores opiniões.

Assim, a representação supre a dupla inviabilidade do método direto de expressão da opinião política. Primeiramente, como foi notado pelo próprio Rousseau, não são viáveis em grandes Estados as reuniões de todo o corpo político. Além do mais, e nisso Montesquieu tinha razão, a discussão dos negócios públicos requer certa capacidade técnica e prudencial, com a qual as eleições podem contribuir. Não custa acentuar que, embora *menos ruim*, o voto “*não é receita infalível*” para tal finalidade, como não deixou de frisar Manoel Gonçalves Ferreira Filho.⁴⁰⁸

6.1.3 Representação, Democracia Direta e Democracia Indireta

A representação política, como podemos concluir até aqui, não é a simples transmissão de opiniões do representado ao representante. Ela é, na verdade, a construção das opiniões realizada pelo diálogo. É um processo de *causação circular e cumulativa*⁴⁰⁹ em que as opiniões dos eleitores entram em debate com as opiniões próprias dos representantes, a fim de formar, no fundo, uma nova opinião. Esta, por seu turno, nos debates parlamentares, continuará a ser construída e nutrirá novamente os representados, no fechamento da circunferência.

Essa perspectiva acerca da representação política oferece uma nova luz ao embate doutrinário entre a chamada Democracia Direta e a Democracia Indireta. Como referido pela doutrina, a Democracia Direta é aquela em que os próprios cidadãos exprimem as suas opiniões sobre as questões políticas. Já na Democracia Indireta ou Representativa, essa

⁴⁰⁷ Carré de Malberg reconhece que a eleição é uma seleção mas também indica que isso não completa a idéia. Segundo demonstra, existe sim uma relação entre os representantes e os representados, “*pois é evidente que os eleitores elegerão a seu deputado segundo suas opiniões Políticas, e que só o reelegerão quando durante sua atuação haja atuado de acordo com essas opiniões*”. CARRÉ DE MALBERG, 2001, op. cit., p. 931.

⁴⁰⁸ FERREIRA FILHO, 1995, op. cit., p. 68.

⁴⁰⁹ A expressão é de Cezar Saldanha Souza Junior.

expressão seria feita por representantes. Contudo – esse é um problema doutrinário dos mais sérios no estudo da matéria –, ninguém consegue afirmar que o representante, de fato, estabeleça-se como um canal de seus representados.⁴¹⁰

O que, realmente, existe na representação política é uma relação entre representantes e representados que, nos espaços institucionais democráticos, alimentam-se mutuamente com os seus juízos acerca dos destinos da comunidade política. Mais do que nunca, o período de campanha eleitoral é o momento privilegiado dessa relação, pois todos aqueles que, no dia-a-dia, pouco se integram da vida política, buscam informações que lhes ofereça o substrato mínimo para serem capazes de emitir opiniões plausíveis.

Se a representação não é transmissão de algo, o caráter direto ou indireto da Democracia perde grande parte de seu significado. Se o que chamamos de representação é simplesmente um escalonamento da deliberação de opiniões, não importa tanto se essa deliberação realizar-se-á em um único grau ou em mais de um.

As experiências mais importantes acerca da Democracia Direta – em que não há qualquer espécie de escalonamento na expressão das opiniões – são a da Grécia antiga e a de Rousseau: a primeira, uma experiência real; a segunda, uma preleção doutrinária. Inicialmente, podemos ter a noção de que a teoria expressa por Rousseau refere-se à experiência grega, razão pela qual este autor é apresentado como um entusiasta daquilo que os gregos realmente viveram. Uma análise mais acurada, entretanto, revela algo bastante diverso.

Rousseau está imbuído de todo o espírito de seu tempo. Para ele, a liberdade é a liberdade dos modernos, isto é, aquela que implica a autodeterminação quase absoluta de se fazer apenas o que se deseja. Como já apresentamos, a sociedade rousseuniana é atomística, já que é simplesmente a soma de todas as vontades dos indivíduos, ainda que eles devam renunciar às suas vontades em favor da vontade geral. Essa ficção empreendida por Rousseau tenta driblar o fundamental de seu pensamento: que ninguém pode estar submetido à vontade de outrem.

A realidade da Democracia grega, por outro lado, é muito diversa daquela que Rousseau idealizou. A sociedade grega era, como já dissemos, pluralista e hierarquizada. No interior da *polis* grega, existiam outras comunidades menores e intermediárias. O que chama a atenção, no entanto, é que “*a diferença entre a família e cidade não é de*

⁴¹⁰ Sobre essa dificuldade, conferir SARTORI, 1962, op. cit.

*grandeza, mas de espécie, isto é, que se trata de sociedade de espécie diversa, pelo que existe uma diferença entre quem governa a família e quem governa a cidade”.*⁴¹¹

Existem duas realidades importantes na Democracia Direta grega. Antes de tudo, os gregos souberam diferenciar com inegável nitidez o espaço público e o privado. Reconheceram, como aponta Berti, que as essências da família (*òikos*), da vila (*kòme*) e da cidade (*pòlis*) são distintas. Enquanto as primeiras estão intimamente ligadas às necessidades materiais elementares, a última possui uma plenitude transcendental, como explica o próprio Berti:

Como se vê, a cidade é o todo, não só porque é formada de muitas vilas, cada uma das quais, por sua vez, constituída de muitas famílias, mas porque é perfeita: completa, auto-suficiente, não só do ponto de vista econômico, isto é, da satisfação das necessidades materiais, mas antes do ponto de vista de Governo (o termo *autàrcheia*, “auto-suficiência”, significa capacidade de governar-se – *àrchestai* – a si).⁴¹²

Ao lado disso, tinham por certo que o Governo da casa (*oikonomìa*) apresentava uma natureza diferente do Governo da *polis* e, portanto, exigências também diversas. O espaço da cidade não era, como depois apresentou Rousseau, aquele em que todas as vontades, os interesses e os desejos fossem apresentados. Participar da Política não significava governar-se a si mesmo, no sentido que o Rousseau indicou, mas emitir opiniões plausíveis acerca do bem comum⁴¹³.

Cabe ressaltar agora que a Democracia ateniense não destoava da Democracia Representativa, como a concebemos nesta pesquisa. Na Democracia moderna, o representante não é um transmissor da vontade ou dos interesses do representado. É, na verdade, um interlocutor das opiniões deste e um agente deliberante entre os seus pares. Podemos dizer que, no fundo, é um *cidadão qualificado*. Essa idéia parece clara em Carré de Malberg:

O deputado não realiza um mandato que o aprisione, mas exerce uma função livre. Não expressa a vontade de seus eleitores, mas decide por si mesmo e sob sua própria apreciação. Não fala nem vota em nome e da parte de seus eleitores, mas forma sua opinião e emite seu sufrágio segundo sua consciência e suas opiniões pessoais. Em uma palavra, é independente com respeito a seus

⁴¹¹ BERTI, 1997, op. cit., p. 17.

⁴¹² BERTI, 1997, op. cit., p. 21.

⁴¹³ BERTI, 1997, op. cit.

eleitores.⁴¹⁴

Seria ingenuidade, por outro lado, afirmar que o representante não possui relação alguma com os seus eleitores, em virtude dessa independência. O ponto fundamental é que esse vínculo não é de transmissão, mas sim de construção. No contato com os seus eleitores, o representante constrói o seu perfil ideológico que, na convivência com seus pares, também é edificado. Como declara Carré de Malberg, “*o que o povo dá a seus eleitos na eleição não é um mandato, mas sua confiança*”⁴¹⁵, ou seja, entre tantas opiniões, aquelas que, na visão do eleitor, são as mais plausíveis.

Ocorre que, em virtude da complexidade do Estado Moderno e de suas dimensões, não é mais possível que a deliberação seja realizada em uma única fase. Contudo, o princípio é o mesmo: a Democracia Representativa é, no fundo, Democracia Deliberativa, como ocorria entre as Democracias antigas, e o deputado representa, no diálogo com os seus eleitores, as suas opiniões sobre o bem comum. De outro lado, quando a representação não é assim concebida, pervertendo-se em representação de vontades e de interesses, aquela perde sua característica fundamental: deixa de ser representação política.

Finalmente, Schmitt oferece um dado fundamental que confirma o que se observou até agora:

De momento, não há Estado algum sem representação. Em uma Democracia Direta praticada com rigor absoluto, na qual “todo o povo”, isto é, todos os cidadãos ativos, reúnam-se efetivamente em uma praça, pode surgir a impressão de que aqui se trata do povo mesmo em sua presença e identidade imediatas como povo, não podendo falar-se de representação. “O povo reunido não representa o soberano, mas *é ele mesmo*” (Kant, *Rechtslehre*, II, § 52). Na realidade, se trata, no caso extremo, somente de todos os membros adultos do povo e somente no momento em que se encontram reunidos como comunidade ou como exército. Mas nem mesmo todos os cidadãos ativos, tomados em conjunto, são, como soma, a unidade política do povo, senão que representa a unidade política situada por cima de uma assembléia reunida em um espaço e por cima do momento da assembléia. O cidadão individual não está presente (como sempre sublinha Rousseau) em sua humanidade “natural” de indivíduo, senão como cidadão, como *citoyen*.⁴¹⁶

Como já destacamos, a diferença entre a Democracia Direta e a Indireta é apenas de complexidade, mas não de essência – Nos dois casos, há a deliberação dos cidadãos. Na

⁴¹⁴ CARRÉ DE MALBERG, 2001, op. cit., p. 929. O autor vai ainda mais longe, ao exigir prudência na utilização do próprio termo *representação*: “*Mesmo a palavra ‘representação’ deve entender-se, nesta matéria, com certa prudência*” CARRÉ DE MALBERG, loc cit.

⁴¹⁵ CARRÉ DE MALBERG, 2001, op. cit., p. 933.

⁴¹⁶ SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Trad. de Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1996. p. 208.

primeira, ela é feita em um único movimento e sem a distinção de determinados cidadãos. Na segunda, em razão da complexidade dos negócios envolvidos, precisa ser escalonada e contar com cidadãos qualificados, ou seja, os representantes.

6.2 REPRESENTAÇÃO E A EXIGÊNCIA DEMOCRÁTICA

6.2.1 A Democracia exigente

Ninguém entre nós evidenciou com tamanha lucidez duas percepções fundamentais acerca da Democracia como Manoel Gonçalves Ferreira Filho: para este autor, a Democracia é possível, porém, exigente ⁴¹⁷. Neste sentido, as exigências democráticas depõem em favor da dificuldade de se estabelecerem os arranjos democráticos. Podemos dizer, para fins de síntese, que a Democracia depende de requisitos de três ordens.

Ela pressupõe, pois, um arcabouço cultural (cultura, aqui, no sentido mais amplo), em que se encontram as necessidades de ordem socioeconômica, de formação educacional geral e especificamente Política, da retidão dos meios de comunicação ⁴¹⁸, entre outros fatores de ordem fática, sociológica. Ademais, a Democracia, como a concebemos hoje, depende de um quadro axiológico mínimo de valores que evidencie a dignidade da pessoa humana e, por tal motivo, constitua o núcleo essencial do bem comum. ⁴¹⁹

Por fim, a Democracia reclama uma engenharia institucional, constituída sob o Estado de Direito, que traduza em normas as necessidades de organização fundamental do poder político e do Direito, de modo que lhe garanta legitimidade e operacionalidade. Desta forma, a Democracia, a julgar por suas exigências constitutivas, é tridimensional. Possui, assim, um aspecto fático-cultural, um aspecto axiológico e um aspecto normativo-

⁴¹⁷ Essa percepção pode ser colhida em toda a obra do autor sobre o tema. Conferir especialmente: FERREIRA FILHO, 1972, op. cit. Id., 1979, op. cit. Id., 2001, op. cit.

⁴¹⁸ Para se dar conta de sua importância, consultar o importante trabalho de Sartori, com o sugestivo título de *Homo Videns*. SARTORI, Giovanni. *Homo Videns: televisão e pós-pensamento*. Trad. de Antonio Angonese. Bauru: EDUSC, 2001. Entre nós, é importante relatar o interessante artigo de Marcelo Figueiredo. Ver: FIGUEIREDO, Marcelo. A democratização dos meios de comunicação – o papel da televisão. *Revista Diálogo Jurídico*. ano 1, v. 1, n. 2, mai. 2001.

⁴¹⁹ A leitura da Carta das Nações Unidas, de 1948, demonstra como os homens do pós-guerra perceberam a importância desse quadro axiológico para se evitar *o inverno dos regimes totalitários*.

institucional.⁴²⁰

Se, em seu início, apareceu destacada de qualquer ideal democrático, a representação política apresenta relações intrínsecas com a Democracia de nossos dias. Aquela é elemento fundamental do aparato institucional de que a Democracia depende. A Democracia possível é, necessariamente, representativa, o que leva a concluir que o seu sucesso depende da teoria e da prática da representação política.

A primeira relação que podemos encontrar entre a Democracia e a representação política diz respeito aos níveis da representação, observados no primeiro capítulo. É da exigência democrática contemporânea que estejam separados no aparato institucional do Estado dois grandes níveis (há também um terceiro que não diz respeito ao tema aqui proposto): o nível do consenso e o nível da pluralidade.⁴²¹

Como afirma Loewenstein, ao referir-se à Democracia Constitucional:

A infra-estrutura ideológica comum a todos os tipos de Governo que se haverá de trazer aqui à colação – *refere-se aos democráticos* – consiste no convencimento de que todo poder emana do povo, de que tanto o Governo como o Parlamento devem estar de acordo com a vontade do povo e de que eleições livres e honestas formam um circuito aberto dentro do qual competirão as ideologias e as forças sociais que as promovam.⁴²²

De fato, existe um campo democrático para a representação de opiniões. Como já frisamos, não se está diante de uma simples transmissão das opiniões do representado para o representante, mas, pela própria natureza da *doxa*, de uma construção que se edifica pelo diálogo. A concepção que depõe contra essa realidade, apresentando a vontade ou os interesses como substância da representação, perverte a ordem democrática, pois transformam – ou poderíamos dizer, deformam – o debate público em privado.⁴²³

Por outro lado, nada é mais danoso à Democracia que o debate ensimesmado, ou seja, o debate que se dirige ao vazio. A Democracia exige que o debate das forças político-ideológicas dirija-se a uma finalidade: o bem comum – o antagonismo desenfreado não é pluralismo. Como lembra Friedrich, sob o ensinamento de Redlich, quando existem partidos cuja intransigência leva à rejeição da ordem social comum, as suas atitudes

⁴²⁰ Sobre o tema da tridimensionalidade jurídica e Política, conferir REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. 5. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 1994.

⁴²¹ Conferir sobre o tema SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Morfologia política e sistema de poderes*. (Tese apresentada para o Concurso de Livre-Docência em Teoria Geral do Estado, na Faculdade de Direito da USP). São Paulo, 2008.

⁴²² LOEWENSTEIN, 1970, op. cit., p. 91.

⁴²³ Robert Dahl indica a importância do debate público para a configuração da Poliarquia. Conferir DAHL, Robert A.. *La poliarquía*. 2. ed. Trad. de Julia Moreno San Martín. Madrid: Tecnos, 1997.

conduzem à destruição da lealdade comum. Com isso, a regra de maioria perde o seu valor moral, e o direito da minoria perde o seu suporte.⁴²⁴

De acordo com a realidade da Democracia Constitucional contemporânea, é fundamental que existam dois níveis institucionalmente estabelecidos para a representação política: um primeiro que represente os valores superiores constitutivos do bem comum, e o segundo que corresponda ao terreno da concretização dos valores pelo diálogo das opiniões plausíveis. Esta é primeira exigência da Democracia quanto à compreensão da representação política: Esta precisa, pois, ser compreendida em dois sentidos, o que denominamos de representação da unidade e da pluralidade, atreladas, respectivamente, ao consenso e ao pluralismo.⁴²⁵

6.2.2 Representação política, opiniões e Legalidade

Democracia e representação política tocam-se em outro ponto fundamental. No Estado de Direito, a Política e o Direito guardam uma relação essencial. O Direito é, ao mesmo tempo, o limite e o canal de atuação da Política. É, respectivamente, o seu soberano e o seu servo. Ao adentrar na ordem estatal, o resultado do processo representativo, normalmente, encontrará a sua forma acabada no Direito. Afinal de contas, como comenta Cezar Saldanha Souza Junior, refletindo sobre o pensamento de Klaus Stern, “*o direito do Estado, senão todo o direito, pode ser compreendido como a (boa) Política, coagulada ao largo da História, pela ação dos valores éticos que a Razão Prática descobre e a História confirma*”⁴²⁶.

As opiniões políticas, construídas a partir da deliberação vertical e horizontal, ganham terreno institucional por meio de comandos normativos⁴²⁷ que, reconhecendo o valor das idéias, garantem-lhes as propriedades da Legalidade⁴²⁸. Podemos dizer, portanto,

⁴²⁴ FRIEDRICH, 1950, op. cit.

⁴²⁵ No Brasil, a fusão dessas duas dimensões (pluralista e consensual) na figura do Presidente da República é agravada pela grande concentração de competências na União. Ver. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

⁴²⁶ SOUZA JUNIOR, 2003, op. cit. Conferir também STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

⁴²⁷ Rehinder refere-se à *configuração das condições de vida* como uma das funções primordiais do Direito, em que fica clara essa interação entre Política e Direito. Conferir: REHBINDER, Manfred. *Sociología del Derecho*. Trad. de Gregorio Robles Morchón. Madrid: Ediciones Pirámide, 1981.

⁴²⁸ Como lembra Gustavo Sander, em recente e valioso trabalho sobre o tema, a Legalidade apresenta um caráter formal e um caráter substancial. De acordo com o primeiro, ela está sujeita a um procedimento

que, em certo sentido, o processo legislativo tem o representativo como pressuposto⁴²⁹, razão pela qual as exigências impostas à Legalidade devem ser aplicadas, em alguma medida, também ao processo de formação das opiniões políticas que, em uma conformação final, consolidar-se-ão em normas jurídicas.⁴³⁰

A liberdade para o surgimento das opiniões políticas e, por consequência, do sistema normativo é uma característica definitiva para os ambientes democráticos, segundo o que constata Dahl⁴³¹. No entanto, a Democracia Constitucional, a partir do século XX, constatou que era fundamental para a sua própria subsistência que se retomasse a idéia que sempre permeou o pensamento ocidental: “*a retomada da noção de que existem parâmetros naturais e objetivos de Justiça aos quais a atividade estatal deve se adequar e dos quais emergem as garantias individuais positivadas na Constituição*”⁴³² Significa que, de acordo com o arranjo contemporâneo, a lei e a opinião política dependem da plausibilidade exigida por Aristóteles para se consolidarem no panorama estatal.

A História demonstrou que a lógica formal, em que os juristas do século XIX e do início do século XX tanto exaltaram, não era suficiente para dar conta dos problemas que emergiam no mesmo período. Embora aqueles tenham o mérito de darem ao Direito uma sistemática que lhe garantiu uma profunda evolução científica, ignoraram que este depende de uma substância capaz de identificá-lo com a Política pela finalidade: o bem comum. Essa possibilidade surgiu a partir da segunda metade do século XX, quando o conteúdo material das Constituições democráticas apresenta uma alteração importante.

Para Jellinek, referindo-se aos documentos constitucionais anteriores à Segunda Guerra, a matéria constitucional compreendia apenas “*os traços principais da organização do Estado, a competência dos diversos poderes e os princípios destinados a garantir os*

previamente estabelecido e a uma hierarquia lógica. “Considerar a lei em sua dimensão substantiva implica, ainda, revesti-la das propriedades de *generalidade*, de *igualdade* e de *controlabilidade*”. SANDER, Gustavo Vicente. *A legalidade e suas acepções na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Tese apresentada para a obtenção do grau de Doutor em Direito do Estado, na Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2008.

⁴²⁹ Isso lembra João Camillo de Oliveira Torres, para quem “*a representação da opinião pública participará da confecção da lei*”. TORRES, 1964, op. cit., p. 101.

⁴³⁰ Não é demais lembrar que a fórmula se aplica aos países de tradição jurídica romano-germânica, já que nos países do *common law*, o Poder Judiciário é órgão criador do Direito, tendo, inclusive, nos Estados Unidos, o papel de órgão intermediário entre o povo e o Poder. Quem anota isso com precisão é Roger Stiefelmann Leal. Conferir: LEAL, Roger Stiefelmann. *O efeito vinculante na Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

⁴³¹ DAHL, 1997, op. cit.

⁴³² SANDER, 2008, op. cit., p. 15.

direitos dos súditos”⁴³³. A partir dessa afirmação, podemos concluir que, em regra, a matéria constitucional é a *Organização Fundamental do Estado*. Por meio da Constituição, estabelece-se a organização jurídica do político naquilo de mais fundamental que existe. Assim eram tanto as constituições como o Direito Constitucional propriamente dito. Segundo Favoreu, o Direito Constitucional clássico é um direito *institucional*⁴³⁴.

Somente a partir do Segundo Pós-Guerra, o Direito Constitucional ganhou um caráter jurídico pleno. Até aquele momento, este direito era eminentemente político. No entanto, como observa Favoreu, o Direito Constitucional contemporâneo apresentou uma profunda e irreversível mutação⁴³⁵. Aqui, o mestre francês identifica quatro pontos que teriam trazido substanciais modificações a este último direito⁴³⁶.

Em primeiro lugar, a Europa teria experimentado a experiência da dessacralização da lei: “*As terríveis experiências nazista e fascista provocaram uma ‘dessacralização’ da lei: o legislador não é infalível; o Parlamento pode se enganar; a lei pode atentar contra as liberdades e direitos fundamentais dos indivíduos*”. Ao lado disso, Favoreu observa que houve uma expansão das Constituições e do Constitucionalismo. Além do crescimento do número de Constituições, observou-se uma modernização desses textos⁴³⁷.

O terceiro aspecto observado por Favoreu é a difusão internacional dos Direitos Humanos, a partir da Declaração Universal de 1948 e da Declaração Européia dos Direitos do Homem de 1950. Por fim – e seu elemento mais importante – verificou-se a criação dos Tribunais Constitucionais, que constituem, no pensamento do autor, o ápice do modelo constitucional contemporâneo, o que devemos observar em seguida.

Essa alteração é fundamental no que diz respeito à matéria constitucional. Se o objeto da Constituição no Constitucionalismo até a primeira metade do século XX era a *organização fundamental do Estado*; no Constitucionalismo de Valores, ela será a *organização fundamental do Estado e do Direito*. A Constituição, desta forma, além de

⁴³³ JELLINEK, 2005, op. cit., p. 208.

⁴³⁴ Para FAVOREU, “*Jusqu’à la seconde guerre, le droit constitutionnel, tel qu’il apparaît dans les manuels et tel qu’il est enseigné, est une discipline dont la structure est très liée à celle de la Constitution et du régime constitutionnel en vigueur, c’est-à-dire ceux de la IIIe République. Il s’agit donc essentiellement d’étudier les institutions et la pratique parlementaire e gouvernementale*”. FAVOREU, Louis. *Droit Constitutionnel*. 8. ed. Paris: Dalloz, 2005. p. 19.

⁴³⁵ Na verdade, é esse propriamente o título que recebe o § 3º, da seção 3, da Introdução da Obra: “*Le droit constitutionnel contemporain: une profonde et irréversible mutation*”. Ibid., p. 21.

⁴³⁶ Para Favoreu, essas modificações teriam aproximado o Direito Constitucional europeu do modelo americano, afirmação que com ousadia ousamos rechaçar. Parece-nos, igualmente, que o modelo que se apresenta a partir da segunda metade do século XX serve estritamente aos pressupostos sociológicos da Europa Continental. Sobre o tema, ver SOUZA JUNIOR, 2003, op. cit.

⁴³⁷ FAVOREU, 2005, op. cit., p. 22.

realizar, em última instância, a organização política do Estado, passa a capitular os ramos do Direito, dirigindo-os a uma *idéia de direito*⁴³⁸. A partir daí, a Democracia Constitucional passou a contar com um parâmetro – a Constituição – para o julgamento das opiniões construídas na sociedade e no Parlamento. Contudo, ao lado dessa alteração, foram necessários remédios institucionais que garantissem a eficácia do texto constitucional no exercício dessa tarefa, o que se consolidou no controle de constitucionalidade.

6.2.3 Representação política, opiniões e controle político de constitucionalidade

A essência substancial da relação representativa é a construção de opiniões sobre o bem comum. A natural contingência humana, porém, é comunicada às opiniões. Assim, é freqüente que opiniões, mesmo levadas à condição de Direito, sejam contrárias ao bem comum e, por conseqüência, à Democracia. A evolução institucional, deste modo, viu surgir mecanismos que têm por finalidade realizar o controle da plausibilidade das opiniões no Estado Pluralista.

O primeiro modo como esse controle se manifesta é no campo estritamente político das Comissões Parlamentares, especialmente, no caso brasileiro, da Comissão de Constituição e Justiça. Como observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a Constituição brasileira não apresentou o exame dos projetos de lei pelas comissões como pressuposto do processo legislativo, como fez a Constituição italiana, no Art. 72. Para o referido autor, “*O exame do projeto por comissão, ou comissões, a nosso ver, se inscreve no processo de deliberação, sendo conveniente para preparar uma decisão esclarecida e consciente*”.⁴³⁹

Não obstante o papel consultivo das comissões (sem falar nos casos em que elas se manifestam como meros arranjos partidários), elas expressam uma preocupação com a plausibilidade do ideário político que pretende estabelecer-se como Direito. No caso específico das comissões análogas à nossa de Constituição e Justiça, essa plausibilidade é ainda mais importante, porque, no fundo, elas apresentam a necessidade da Democracia contemporânea de conciliar a pluralidade – instituída nas deliberações parlamentares – e o

⁴³⁸ A Constituição brasileira atual é um grande exemplo dessa experiência. Nela, temos as orientações máximas de praticamente todos os ramos conhecidos do Direito.

⁴³⁹ FERREIRA FILHO, 2002, op. cit., p. 211.

consenso, do qual a Constituição é grande o marco.

O segundo modo pelo qual a coerência das opiniões com os valores constitucionais encontra-se no veto ao projeto de lei por inconstitucionalidade. A Constituição de 1988 distinguiu duas espécies de veto: o veto por interesse público e o veto por inconstitucionalidade (art. 66, § 1º), dando seqüência à tradição constitucional-republicana brasileira⁴⁴⁰. Desta maneira, o Presidente da República tem o poder de vetar o projeto de lei por julgá-lo inconstitucional⁴⁴¹.

Podemos afirmar que o expediente apresenta origens no Direito Constitucional americano. Hamilton, no *paper* n. 73, d’*O Federalista*, indica que o veto do Presidente teria duas funções: a primeira seria contrabalancear o poder do Congresso, o que é lugar-comum na teoria constitucional americana; no entanto, a segunda causa espécie: segundo Hamilton, “*ele – o veto – fornece uma segurança adicional contra a edição de leis impróprias*”⁴⁴².

Deve-se ressaltar que a percepção de que o veto tinha por finalidade a adequação da legislação à Constituição, isto é, o controle de constitucionalidade não se resumiu à doutrina convencional. George Washington tinha convicção de que deveria e só poderia exercer o veto quando o *Bill* enviado para a sanção possuísse algum tipo de vício de constitucionalidade, o que demonstrou nas duas únicas vezes de que o utilizou – uma no primeiro; outra, no segundo mandato⁴⁴³.

Essa visão foi ultrapassada na evolução do Direito Constitucional norte-americano, como lembra Laski, segundo o qual “*Ninguém agora aceita a visão de Washington de que*

⁴⁴⁰ Emenda Constitucional n. 1, de 1969, Art. 59, § 1º; Constituição de 1967, Art. 62, § 1º; Constituição de 1946, Art. 70, § 1º; Constituição de 1937, Art. 66, § 1º; Constituição de 1934, Art. 45; Constituição de 1891, Art. 37, § 1º.

⁴⁴¹ Vale notar que a Constituição portuguesa, no Art. 278, § 1º, permite ao Presidente da República requerer apreciação prévia da constitucionalidade de projeto que lhe é remetido para sanção – o instrumento é *sui generis*. Não se trata de controle político, porque a apreciação far-se-á pelo Tribunal Constitucional e não por simples veto por inconstitucionalidade. Por outro lado, não se confunde com a legitimidade comumente atribuída ao Chefe de Estado para impugnar norma inconstitucional, pois a norma, neste caso, ainda não teria alcançado sua perfeição jurídica: é simples projeto.

⁴⁴² HAMILTON, MADSON E JAY. *The Federalist*. London: Encyclopædia Britannica, 1952. p. 218. Continua: “*It establishes a salutary check upon the legislative body, calculated to guard de community against the effects of faction, precipitancy, or of any impulse unfriendly to the public good, which may happen to influence a majority of that body*”.

⁴⁴³ O primeiro veto de Washington é de 5 de abril de 1792, no “*Act for an apportionment of Representatives among the several States according to the first enumeration*”; o segundo foi em 28 de fevereiro de 1797, ao projeto de emenda e alteração do “*Act to ascertain and fix the military establishment of the United States*”.

um Bill deveria ser vetado somente sob a razão de provável inconstitucionalidade”⁴⁴⁴. Os primeiros Presidentes americanos – especialmente, Adams, Jefferson, Madison e James Monroe – entendiam, ainda, que o veto por inconstitucionalidade era um ato vinculado e uma função constitucional da Presidência dos Estados Unidos⁴⁴⁵. O pensamento corrente, entretanto, no Direito Constitucional americano deriva de uma interpretação mais literal do texto constitucional que, como lembra o Presidente Taft, não impõe nenhuma limitação ao veto presidencial⁴⁴⁶.

Podemos concluir que aquilo que se ultrapassou no Constitucionalismo americano, de certo modo, consolidou-se no Brasil. O projeto inicial da Constituição de 1891, elaborado pela Comissão de juristas, sob a presidência de Saldanha Marinho, somente contemplava o veto que, contemporaneamente, denominamos por *interesse público*. Foi da pena de Rui Barbosa – o que ocorreu com praticamente toda a Constituição – que surgiu o *veto por inconstitucionalidade*⁴⁴⁷, devido à sua intensa influência norte-americana⁴⁴⁸.

Ainda podemos dizer que a inspiração dos *founders fathers* encontrava-se no ideário francês. É sabido que Sieyès pregava um controle político da constitucionalidade⁴⁴⁹. “A Constituição de 1791”, mesmo sem alcançar eficácia em virtude das conjecturas políticas, “reconheceu ao Rei o direito de vetar a maior parte dos ‘decretos’ votados pela Assembléia legislativa, impedindo-os, assim, de adquirir força de leis”. Como ainda destaca Favoreu, “Entre os argumentos em favor do estabelecimento desse direito de veto, figura a idéia que o rei poderia se opor aos ‘decretos’ que não fossem ‘conformes aos princípios da Constituição’”⁴⁵⁰.

Na França, além disso, podemos observar o último modelo de controle político da constitucionalidade⁴⁵¹. O apego dogmático à lei impediu que os franceses experimentassem, até os dias atuais, um controle de constitucionalidade, como observado

⁴⁴⁴ LASKI, Harold J.. *The American Presidency: an interpretation*. London: George-Allen & Unwin, 1943. p. 147. No mesmo sentido, conferir: SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional americano*. Trad. de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

⁴⁴⁵ Conferir o interessante estudo sobre o tema: PRAKASH, Saikrishna, Why the Presidente must veto unconstitutional Bills. *William & Mary Bill of Rights Journal*. v. 16, p. 81-93, 2007-2008.

⁴⁴⁶ TAFT, William Howard. *Our Chief Magistrate and his Powers*. New York: Columbia University Press, 1916.

⁴⁴⁷ BARBOSA, Rui. *Obras completas: A Constituição de 1891*. v. 17. t. 1. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946. p. 44.

⁴⁴⁸ Quem confirma essa influência é SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002 b.

⁴⁴⁹ SIEYÈS, 1789, op. cit.

⁴⁵⁰ FAVOREU, 2005, op. cit., p. 261.

⁴⁵¹ O reconhecimento, entre nós, do modelo francês como controle político pode ser encontrado em FERREIRA FILHO, 2007, op. cit.

nos demais países da Europa romano-germânica. No curso de sua História político-institucional – contá-la minuciosamente levaria à fuga do objeto desta pesquisa –, o máximo a que os franceses chegaram foi a um controle mais amplo sobre o projeto de lei pelo Conselho de Estado. Este recebeu, principalmente a partir de 1971, investidura para debruçar-se também sobre o conteúdo do projeto e não apenas sobre os seus aspectos formais.⁴⁵²

A supremacia do Direito – que, entre nós, pela influência alemã, convencionou-se denominar *Estado de Direito* – é uma exigência democrática, daí a Constituição brasileira ter, de certa forma, fundido os dois conceitos em um só, o *Estado Democrático de Direito* (Art. 1º, *caput*). Como refere Cezar Saldanha Souza Junior, para quem a supremacia do Direito e a Democracia se interpenetram, “*Estado democrático é o Estado em que o direito tem vez na definição das inter-relações entre a esfera ética e a esfera política do humano, respeitadas, uma e outra, em suas legítimas autonomias*”⁴⁵³.

No campo da representação política, a supremacia do Direito possui um papel fundamental. A representação tem por substância a construção de opiniões, o que se desenrola no campo eminente político. Como já sustentamos, o Direito, diante da *boa Política*, oferece a viabilidade institucional: um modo exemplar disso, no Constitucionalismo Democrático, é justamente a transformação das opiniões políticas em Direito Positivo. Por outro lado, as opiniões que são construídas nesse ambiente, sobretudo as que se pretendem positivadas, devem respeitar a *idéia de justo* constitutiva do Estado. Se o direito, por um lado, viabiliza institucionalmente a *boa Política* colhida a partir das opiniões, por outro, ele rechaça a *Política inconveniente*.

Ainda que as três situações observadas acima tenham por idéia-fonte a falibilidade das opiniões políticas e a necessidade de seu controle, tal controle só ganhou eficácia jurídica plena, nos países de raízes romano-germânicas, com a idéia kelseniana da Jurisdição Constitucional. O Direito Constitucional, no fundo, deixou de ser um Direito apenas político. Em outras palavras, ainda que o conteúdo do Direito Constitucional tenha preservado o seu natural conteúdo político, ele passou a não depender apenas da boa-vontade política para se impor. Podemos dizer que Kelsen tinha razão, pois não há verdadeira garantia da Constituição quando os atos que lhe são contrários não podem ser

⁴⁵² Sobre o tema, conferir FAVOREU, 2005, op. cit. e Id. *As Cortes Constitucionais*. Trad. de Dunia Marinho Silva. São Paulo: Landy Editora, 2004.

⁴⁵³ SOUZA JUNIOR, 2003, op. cit., p. 180.

anulados⁴⁵⁴.

6.3 REPRESENTAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES

6.3.1 A evolução da separação de poderes e a representação política

A representação política não encerra em si mesma o capítulo referente ao processo legislativo. Na realidade atual, este ganhou complexidade – as medidas provisórias que o digam!⁴⁵⁵ – que, em certos pontos, afastou-o do modelo clássico em que o Parlamento possuía exclusividade sobre a produção legislativa. No entanto, o direito positivo ainda decorre de um diálogo – algumas vezes mais acentuado, outras mais atenuado – entre a elite política governante – os representantes – e povo – os representados.

Feita a ressalva, um ponto não pode ser negado: representação política e separação dos poderes são temas que se interpenetram a todo instante na doutrina e na prática do Estado. É o que apresenta, pois, Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A idéia de representação está, pois, intimamente ligada à “separação de poderes”, e, como tal, à organização constitucional estabelecida em decorrência dos movimentos revolucionários liberais. Na verdade, não é exagerado afirmar que essa organização não pode ser corretamente compreendida, sem que se pondere o valor e o significado da representação.⁴⁵⁶

Cezar Saldanha Souza Junior, em dois textos sobre a divisão do poder, apresenta duas questões essenciais: em primeiro lugar, a separação dos poderes experimentou uma evolução histórica influenciada, basicamente, pela exigência de especialização das tarefas estatais ante a crescente complexidade da relação entre representantes e representados. Ademais, essa evolução culminou em um novo desenho conceitual e institucional dos fins e das funções do Estado⁴⁵⁷. Quanto aos fins do Estado, podemos chegar à conclusão de que podem ser organizados em *fins próximos*, *fins últimos* e *fins intermediários*. Como explica o autor:

⁴⁵⁴ KELSSEN, Hans. Quem deve ser o guardião da Constituição? In: _____. *Jurisdição Constitucional*. Trad. de Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes, 2003 b

⁴⁵⁵ Sobre o tema, conferir AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória e a sua conversão em Lei*. São Paulo: RT, 2004.

⁴⁵⁶ FERREIRA FILHO, 2002, op. cit., p. 63.

⁴⁵⁷ SOUZA JUNIOR, 2008, op. cit. e Id., 2002, op. cit.

(a) o nível dos fins últimos, onde se encontram os **valores** supremos, político-jurídicos, do regime democrático, definidos em consenso, acima das ideologias, e insculpidos na Constituição; (b) o nível dos fins próximos à realidade dos fatos, onde são exigidas a satisfação das necessidades públicas concretas e existenciais, inclusive quanto à prestação da justiça, e que dependem, em grande parte, da operação de regras técnicas, exigindo imparcialidade e objetividade; e (c) o nível intermédio da **articulação** das necessidades concretas do mundo dos fatos, com os valores últimos do Estado contidos no ideal de bem comum, articulação que depende, inevitavelmente, de interpretações ideológicas, de pré-compreensões e das vinculações do ser humano situado, no aqui e no agora.⁴⁵⁸

Esse desenho da finalidade estatal impõe uma nova observação orgânica do Estado. Significa que o esquema elaborado por Montesquieu, condizente com as suas intenções⁴⁵⁹, não oferece respostas suficientes para a realidade do Estado contemporâneo⁴⁶⁰. Como continua Cezar Saldanha Souza Junior, referindo-se ao estágio atual da separação de poderes:

Cruzando-se os três níveis de fins do Estado, com os dois campos de tarefas estatais (o campo mais jurídico do que político e, o outro, o campo mais político do que jurídico), abrem-se os espaços para duas funções a cada nível, a saber: no primeiro, a de Chefia de Estado e a de Jurisdição Constitucional; no segundo, a função governamental e a função legislativa; e, no terceiro, a função administrativa e a função judicial. Cada uma dessas funções, no sistema da hexapartição dos poderes, é alocada, precipuamente, a um órgão constitucional em sentido estrito: o Chefe de Estado e o Tribunal Constitucional; o Governo e o Parlamento; a Administração e o Judiciário.⁴⁶¹

A influência desse quadro na representação política não poderia ser maior. Como afirmamos no início do trabalho, representação política, no sentido amplo, diz respeito a realidades diversas, porém relacionadas: é termo análogo. Ao analisarmos o sentido estrito da representação, pudemos observar que o seu elemento fundamental refere-se a uma *relação de construção de opiniões*, e não de transmissão de vontades ou de interesses. Esse caráter essencial da representação – de ser uma relação de construção – comporta-se de modo peculiar em cada uma das funções estatais, já que todas elas, por critérios próprios, expressam uma relação entre o povo governado e quem governa.

Essa relação nem sempre implica a necessidade de seleção por voto, já que este, embora importante e consagrado nas Democracias ocidentais, é um dos instrumentos de seleção por estas utilizado. Há casos em que o voto não é o critério que melhor atende o

⁴⁵⁸ SOUZA JUNIOR, 2008, op. cit., p. 172.

⁴⁵⁹ Para a compreensão do tema, indispensável a leitura de FERREIRA FILHO, 2002, op. cit., especialmente, p. 60 ss.

⁴⁶⁰ Sobre essa complexidade, conferir o interessante artigo LOPES PINA, Antonio. Tareas del Estado y lugar de la Ley. In: _____ (dir.). *Democracia Representativa y parlamentarismo*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Senado, 1994. p. 23-40.

⁴⁶¹ SOUZA JUNIOR, 2008, op. cit., p. 173.

espírito democrático na seleção dos agentes públicos, razão pela qual é importante alertar-se para a perigosa confusão, muitas vezes difundida entre as massas, de que a democratização significa simplesmente votar em alguém para algo. Bem mais complexa, a exigência democrática repousa sobre a necessidade de se reconhecer o caráter representativo de cada uma das funções estatais.

6.3.2 Representação, separação de poderes e Democracia

Do quadro orgânico acima destacado, podemos observar como a representação política se situa no nível dos fins últimos e no nível dos fins intermediários. Os fins próximos, vinculados à realidade mais concreta da vida juspolítica têm uma grande relação com a formação das opiniões, já que é justamente dos conflitos diários – tanto no Poder Judiciário quanto na Administração – que o ideário político, em grande parte, forma-se. As contingências da realidade, podemos dizer, são a fonte inspiradora das *interpretações opinativas* do bem comum. Apesar da importância dessa função, ela escapa do objeto mais intrínseco desta pesquisa em razão de seu caráter eminente técnico, diferentemente das demais funções, todas intimamente ligadas à representação.

Como já afirmamos, uma das grandes dificuldades de compreender a representação no Estado Democrático contemporâneo decorre justamente da ausência de compreensão da interdependência entre unidade e pluralidade de suas respectivas representações. Existe, de um lado, o pensamento que reconhece a unidade como imprescindível e, de outro, a importância da pluralidade de opiniões como marco democrático – esse mais difundido nos dias atuais. O grande trunfo da Democracia Constitucional contemporânea é conciliar essas duas esferas sem perder-se o caráter *representativo*, o que passamos a analisar.

Referindo-se a um desses aspectos, Carl Schmitt observa a representação política sob a perspectiva da unidade. Segundo o mestre alemão, todas as formas políticas concretas são uma organização contingente de dois princípios político-formais, a *identidade* e a *representação*. Assim,

O Estado se baseia como unidade política em uma vinculação de dois contrapostos princípios de formação, o princípio da identidade (do povo presente consigo mesmo como unidade política, quando, por virtude de própria consciência política e vontade nacional, tem aptidão para distinguir entre amigo e inimigo), e o princípio da representação, em virtude do qual a unidade política é

representada pelo Governo.⁴⁶²

Como observa Schmitt, a representação da unidade é necessária, porque, sociologicamente, o princípio da identidade não é forte o suficiente para garantir a unidade mínima e fundamental da comunidade política. Caso existisse uma homogeneidade tão grande a ponto de todos estarem conformes em tudo de maneira espontânea, sem qualquer divergência, não seria necessário qualquer tipo de representação. Contudo, como observa Schmitt, “*essa situação deve ser considerada como simples construção ideal do pensamento, não como realidade histórica e política*”⁴⁶³.

A representação política – que este último autor, severamente, distingue da representação privada – não é uma representação do povo em seu sentido natural, ou seja, em sua existência privada. É, pois, um diálogo com a unidade política constitutiva da comunidade estatal. Significa que “*todo Governo autêntico representa a unidade política de um povo – não ao povo em sua realidade natural*”⁴⁶⁴, o que o aproxima de Voegelin⁴⁶⁵.

A Democracia Constitucional de nossos dias organizou, em uma evolução histórico-institucional, um arranjo político fundamental que dá guarida à exigência da representação da unidade. A Chefia de Estado neutra e suprapartidária, função residual da concentração de poderes do início do Estado Moderno, afirmou-se como necessidade intrínseca do regime democrático, pois *representa* os valores mínimos que viabilizam o consenso e, por seqüência, a convivência política⁴⁶⁶. Não é sem razão que, em boa parte dos ordenamentos constitucionais, foi reservada ao Chefe de Estado a possibilidade de dissolução do Parlamento nas hipóteses em que a divergência deliberativa ultrapassa o limite do razoável inscrito na própria Carta.⁴⁶⁷

O problema em Schmitt é que não há lugar para a diversidade. Para ele, o Parlamento também é órgão da unidade⁴⁶⁸, com o que discordamos de certa maneira. Não

⁴⁶² SCHMITT, 1996, op. cit., p. 213.

⁴⁶³ SCHMITT, 1996, op. cit., p. 214.

⁴⁶⁴ Ibid., p. 211.

⁴⁶⁵ Segundo Schmitt, “*No hay, pues, ningún Estado sin representación, porque no hay ningún Estado sin forma Política, y a la forma le corresponde esencialmente la representación de la unidad*”. Ibid., p. 207.

⁴⁶⁶ Conferir SANTAOLALLA, Fernando. Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos. In: LOPES PINA, Antonio (dir.). *Democracia Representativa y parlamentarismo*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Senado, 1994. p. 175-184. O autor reconhece que, na Espanha, o rei tem caráter representativo: “*Sin embargo, vemos, y por ejemplo la Constitución española da buena cuenta de ello, que también hay órganos no electivos, como el Jefe del Estado, a los que se define como órganos representativos (...)*” Ibid., p. 175.

⁴⁶⁷ Por exemplo, Constituição espanhola, Art. 115, § 1º.

⁴⁶⁸ SCHMITT, 1996, op. cit., p. 217.

há dúvida de que o deputado deve ser o representante de todo o Reino, como cunharam os ingleses, ou de toda a Nação, como pretenderam os franceses. Contudo, também é exigência democrática que os valores constitucionais sejam atualizados a partir de princípios particulares.

Os valores não podem ser levados à realidade sem uma intermediação deliberativa das opiniões que surgem a partir da realidade concreta, o que concretamente encerra o pluralismo político⁴⁶⁹. Para tanto, o Parlamento é concebido como uma assembléia representativa e deliberativa⁴⁷⁰, em que as opiniões são debatidas e levadas aos últimos argumentos. De fato, é o campo próprio das ideologias e da dialética política em seu sentido mais puro, ou seja, o campo da situação e da oposição⁴⁷¹.

Dizer que o Parlamento faz parte da exigência democrática não implica apenas uma separação formal de poderes. Significa que a Democracia depende de um espaço em que a construção das opiniões se estabeleça sobre as bases da liberdade. O que Friedrich chama de caráter representativo do Parlamento, podemos dizer que, preponderantemente, é a construção *vertical* das opiniões, ou seja, aquela que se realiza entre representantes e representados. Ademais, o que ele chama de caráter deliberativo é, de modo sobressalente, o caráter *horizontal* da construção das opiniões, isto é, o relacionamento do representante e de seus pares. Segundo o referido, “*Ao mesmo tempo, parece que alguns dos mais maduros corpos parlamentares estão evoluindo em direção a um balanço bastante equilibrado entre suas funções representativas e deliberativas e as técnicas requeridas para a realização de ambas*”.⁴⁷²

Outra exigência democrática fundamental é a governabilidade. Desse modo, não há espaço para a inamovibilidade estatal requerida por Montesquieu. Para que a governabilidade seja alcançada, faz-se necessário que uma das linhas de opinião existentes no cenário político, estabeleça-se sobre as demais e, dessa forma, assuma o controle do Governo do dia. Isso é ainda mais necessário diante da transformação do papel do Estado a partir do século XX, o que tem exigido dele intervenções e áreas cada vez mais numerosas.

⁴⁶⁹ SOUZA JUNIOR, 2008, op. cit.

⁴⁷⁰ Quem usa as expressões no mesmo sentido do presente trabalho é Carl Friedrich. Conferir FRIEDRICH, 1950, op. cit., especialmente, o cap. 17.

⁴⁷¹ Jennings observa com acuidade esse arranjo: “*These are the symbols of freedom. The right honorable gentleman, the member for South Leeds, is in his place on the Front Opposition Bench to exercise a function which is almost as important as the function of the right honorable gentleman opposite. The one permits the other to govern because the second permits the first to oppose, and together they lead their parties in the operation of the constitutional machine*”. JENNINGS, Ivor. *Parliament*. 2. ed. London: Cambridge University Press, 1957. p. 532.

⁴⁷² FRIEDRICH, 1950, op. cit., p. 353.

Como lembra Cezar Saldanha Souza Junior:

A função **governamental** ou de direção. É, no nível dos fins intermediários do Estado, a função de decidir, geral e continuamente, com iniciativa e independência, os rumos de todos os assuntos da vida coletiva, no concernente às questões de politicidade preponderante, como a conveniência e a oportunidade, a urgência e a utilidade etc... Essas questões, por não poderem ser – ou por não terem sido – regulamentadas previamente pelo direito, só podem ser enfrentadas pela função governamental. Trata-se de uma função desgastante e que requer alguma forma de responsabilização política.⁴⁷³

Neste sentido, o grande modelo da função governamental é o *cabinet* britânico – seguido, idiossincrasicamente, por outros modelos constitucionais –, pois, segundo Friedrich, aquele possui três elementos fundamentais: força executiva e influência popular e parlamentar⁴⁷⁴. Ele apresenta força executiva, porque é fruto de uma maioria parlamentar e, conseqüentemente, popular. Possui influência parlamentar e, na seqüência, popular porque é, respectivamente, responsável e sensível⁴⁷⁵. Podemos dizer que a força do Gabinete decorre justamente de sua fragilidade.

Tal arranjo institucional não tem garantia de permanência – como um Presidente da República que, governando bem ou mal, concluirá o mandato segundo o prazo predeterminado. Em virtude da sua contingência, pode consolidar-se por mais de uma década, como pode esvair-se na primeira crise. É o regime da competência, o que faz um enorme diferencial diante das necessidades do Estado de bem-estar⁴⁷⁶. Essa responsabilidade – no sentido mais amplo, o que envolve também a sensibilidade – enfatiza o caráter representativo do Governo, pois este estará constantemente em diálogo com o Parlamento e, dessa forma, com o povo. Não é sem razão, portanto, que o Primeiro-Ministro é considerado *primus inter pares*.

De fato, este possui uma liberdade para ser o primeiro, o que significa que apresenta força para executar a política que a maioria entender ser a melhor forma de atualização do bem comum – ele é, pois, *primus*. Por outro lado, aquele deve explicações constantes aos representantes eleitos, o que o revela, a todo instante, *inter pares*. Mais do que nunca, o equilíbrio representativo da função governamental é necessário ao ambiente democrático. O gabinete, deste modo, cria um ótimo clima de atuação estatal no terreno

⁴⁷³ SOUZA JUNIOR, 2008, op. cit., p. 157.

⁴⁷⁴ O elogio de Friedrich é ainda mais profundo: “Combining strong executive leadership with parliamentary and popular influence, the British system of cabinet government is probably the most extraordinary masterpiece of constitutionalism”. FRIEDRICH, 1950, op. cit., p. 364.

⁴⁷⁵ Conferir: SARTORI, 1994, op. cit., e Id. 1982, op. cit.

⁴⁷⁶ Ver: FERREIRA FILHO, 1979, op. cit., especialmente, p. 16 ss.

das resoluções urgentes e desgastantes, oferecendo – aí está a sua principal vantagem – governabilidade e responsabilidade.

6.3.3 Representação política e Jurisdição Constitucional

Como já abordamos anteriormente, a Democracia possui uma relação profunda com o Estado de Direito. Dentre os caracteres que conformam esse relacionamento, há grande importância aquele do controle de constitucionalidade, já que, para a representação política, ele funciona como um juízo de plausibilidade das opiniões que se viabilizam institucionalmente.⁴⁷⁷

Segundo observamos, o Direito Constitucional romano-germânico, até a Segunda Guerra, não possuía instrumentos eficazes para tanto. Era, podemos dizer, um direito eminentemente político, pois tratava apenas das questões políticas e somente dispunha de instrumentos políticos⁴⁷⁸ – no fundo, da *boa-vontade* política – para garantir-se. A supremacia da Constituição não era senão simbólica.⁴⁷⁹

Movimento diverso pôde ser observado nos Estados Unidos da América. Seguindo as lições de Coke⁴⁸⁰ (nunca institucionalizadas na Inglaterra), os americanos, desde o processo constituinte, entenderam que caberia ao Poder Judiciário a revisão dos atos legislativos que fossem contrários à Constituição⁴⁸¹. Essa idéia baseava-se primeiramente no conceito de que a Constituição apresentava-se como um *sobredireito*⁴⁸² e que, ao

⁴⁷⁷ Tema conexo apresenta Maria Garcia. Ver: GARCIA, Maria. Opinião pública e a interpretação da Constituição. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. n. 54, p. 52-61, jan./mar. 2006.

⁴⁷⁸ Conferir item 6.2.3.

⁴⁷⁹ Segundo Roger S. Leal, “A inexistência deste instrumental de controle da constitucionalidade resulta na desconsideração da Constituição, enquanto conjunto de normas jurídicas que se impõe aos órgãos estatais, e, principalmente, dos preceitos normativos relativos às formalidades especiais para alteração do texto constitucional. A ausência de mecanismos de verificação e adequado sancionamento de condutas que atentem contra o texto constitucional importa também em tornar viável a inobservância dos limites nele consagrados”. LEAL, 2006, op. cit., p. 55.

⁴⁸⁰ Eis um importante e elucidativo trecho do célebre *Dr. Borham’s case*. Segundo Coke: “And it appears in our Books, that in many Cases, the Common Law doth control Acts of Parliament, and sometimes shall adjudge them to be void: for when an Act of Parliament is against Common right and reason, or repugnant, or impossible to be performed, the Common Law will control it, and adjudge such Act to be void”. COKE, Sir Edward. *The selected writings and speeches of Sir Edward Coke edited by Steve Sheppard*. Indianapolis: Liberty Fund, 2003. p. 275.

⁴⁸¹ Segundo Edward Corwin, “O controle judicial sob essa base, aliás, jamais foi seriamente contestado”. CORWIN Edward S.. *A Constituição norte-americana e seu significado atual*. Trad. de Lêda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1959. p. 174.

⁴⁸² Indispensável para o tema a obra de Edward Corwin. Ver: CORWIN, Edward S.. *The “Higher Law” background of the American Constitutional Law*. Ithaca: Cornell University Press, 1986. Nele, o referido

Judiciário, legítimo intérprete e criador de Direito no *common law*, caberia verificar a adequação dos demais expedientes normativos à Constituição. Desta forma, o *judicial review* tornou-se pedra fundamental⁴⁸³ do modelo de supremacia do Direito americano – o *rule of law* –, constituindo o modelo pelo qual, nos termos da perspectiva aqui observada, as opiniões políticas institucionalizadas juridicamente podiam ser julgadas quanto à sua adequação ao sobredireito instituído na Constituição.⁴⁸⁴

Nos países de modelo romano-germânico, o Tribunal Constitucional foi a criação institucional do século XX que conferiu plenitude ao novo modelo de Constituição exigido pelas vicissitudes desse tempo.⁴⁸⁵ Como indica José Acosta Sánchez, “*hoje é um dado incontroverso que o êxito do sistema alemão teve um apoio fundamental, se é que não foi o determinante, no Tribunal Constitucional Federal*”⁴⁸⁶. É nesse órgão que se dará continuamente a atualização da Constituição como norma suprema do Estado⁴⁸⁷, pois fará o equacionamento constante entre os valores objetivos (mas abstratos) e as opiniões que se formam no cenário político-representativo.

Como já afirmamos, o controle de constitucionalidade é o grande pressuposto institucional da Supremacia do Direito (ou Supremacia da Constituição), o que, no modelo romano-germânico, apresenta seu exemplo mais desenvolvido no Tribunal Constitucional. Ainda que a Constituição estabelecesse a organização política do Estado, sem o Tribunal Constitucional, essas normas não gozariam de eficácia jurídica. Como se afirmou acima, não havia um poder político, dotado de efetiva técnica jurídica e jurisdicional (que pudesse dizer o Direito) capaz de trabalhar, sem o risco da contaminação ideológica, com os valores necessários à refundação da sociedade do pós-guerra.

Já era de conhecimento da Europa Continental a distinção entre Constituições rígidas e Constituições flexíveis. Nestas, o procedimento de modificação não se distinguia do procedimento pelo qual se criavam as leis ordinárias e, naquelas, o procedimento para a

autor faz um interessante estudo das fontes da Constituição americana que a levaram a estabelecer-se como um Direito superior frente aos demais atos legislativos.

⁴⁸³ Como lembra Bernard Schwartz, “*Judicial review started to become a part of the living law during the decade before the adoption of the federal Constitution*”. SCHWARTZ, Bernard. *The Law in America: a history*. New York: McGraw-Hill, 1974. p. 33.

⁴⁸⁴ Entre nós uma interessante análise do *judicial review* americano pode ser encontrada em LEAL, 2006, op. cit.

⁴⁸⁵ Segundo Cezar Saldanha Souza Junior, O Tribunal Constitucional é a própria resolução dos desafios enfrentados pelo Direito Constitucional no início do século XX. Cf. SOUZA JUNIOR, 2002, op. cit., principalmente p. 110 ss.

⁴⁸⁶ ACOSTA SANCHEZ, José. *Formación de la Constitución y Jurisdicción Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1998. p. 263.

⁴⁸⁷ Ibid., p. 264.

alteração trazia dificuldades como o *quorum* qualificado, os legitimados especiais, entre outras. Para muitos, é na rigidez constitucional que se encontrava o caráter mais efetivo da supremacia da Constituição. Entretanto, em Adolfo Posada⁴⁸⁸, há o questionamento que intriga os juristas no pós-guerra: e quando a violência da Constituição não se dá pelo desrespeito ao procedimento, mas pela obra do legislador – a lei?

Posada encerra a sua indagação sobre o assunto, lembrando a “*opinião do professor Kelsen*”⁴⁸⁹, para quem não há verdadeira garantia da Constituição quando os atos que lhe são contrários não podem ser anulados⁴⁹⁰. Ademais, argumenta Posada, faz-se necessário – referindo-se ao pensamento de Kelsen – que haja um órgão independente do Parlamento e das demais autoridades estatais para cumprir tal objetivo.⁴⁹¹

Kelsen, o grande arquiteto da Jurisdição Constitucional, estabelece um dos mais famosos debates da História Constitucional com Carl Schmitt. Segundo este, no seu argumento fundamental, a guarda da Constituição deveria ser confiada ao Chefe do Estado, pois a relação entre as normas ordinárias e a Constituição era uma questão política e, como tal, deveria ser confiada a um órgão político. O Tribunal Constitucional, contudo, como Kelsen demonstrou, é o órgão adequado para tanto, já que, sob a forma jurídica, possui uma função política:

Ora, anular uma lei é estabelecer uma norma geral, porque a anulação de uma lei tem o mesmo caráter de generalidade que sua elaboração, nada mais sendo, por assim dizer, que a elaboração com sinal negativo e portanto ela própria uma função legislativa.⁴⁹²

Não é estranho afirmar que, porquanto o Tribunal Constitucional apresenta o caráter de *legislador negativo*, ele possui uma relação intrínseca com a representação política estrita, aquela verificada no *legislador positivo*. Contudo, essa relação não pode ser concebida como substituição. Dessa forma, não cabe ao Tribunal Constitucional dizer o que são os valores constitucionais, já que essa tarefa cabe ao legislador, fruto da construção opinativa e ideológica. Como lembra Jellinek⁴⁹³, os valores possuem uma tarefa de

⁴⁸⁸ POSADA, Adolfo. *La Nouvelle Constitution espagnole*. Paris: Sirey, 1932.

⁴⁸⁹ Ibid., p. 216.

⁴⁹⁰ KELSEN, 2003 b, op. cit., p. 237-298.

⁴⁹¹ Ver SOUZA JUNIOR, 2002 c, op. cit. O ponto central da tese do autor nessa obra é justamente a caracterização do Tribunal Constitucional como poder político, configurando-se como o último grau da evolução histórica da separação de poderes.

⁴⁹² KELSEN, 2003 b, op. cit., p. 151-152.

⁴⁹³ JELLINEK, 2005, op. cit.. Essa análise não passou ao largo da percepção de Cezar Saldanha Souza Junior. Conferir: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Direito Constitucional, Direito Ordinário, Direito Judiciário. Cadernos do PPGDir/UFRGS*, Porto Alegre, n. 3, p. 7-18, mar. 2005

controle em relação ao Direito Ordinário, o que se ordena com a atribuição negativa que Kelsen confere à Jurisdição Constitucional.

Embora o Tribunal Constitucional tenha ampla legitimidade para dizer o que não é constitucional, faltar-lhe-ia substrato ontológico para dizer o que é constitucional, sobretudo em relação aos valores constitucionais, já que tal função pressupõe a deliberação representativa. Kelsen não ignora, pois, essa realidade. No entanto, a sua opção é coerente com a idéia exclusivamente lógica (desprendida de qualquer teleologia) acerca do ordenamento jurídico. Basta, segundo ele, que o constituinte evite expressões vagas, como liberdade, igualdade, justiça, entre outras (os valores constitucionais). “*Do contrário*”, alerta Kelsen, “*existe o perigo de uma transferência de poder – não previsto pela Constituição e altamente inoportuno – do Parlamento para uma instância externa a ele*”⁴⁹⁴. Dada a importância dos valores constitucionais, o que hoje se tem como assente é que ao Tribunal Constitucional cabe simplesmente a cassação da norma inconstitucional, deixando o trabalho positivo ao legislador.⁴⁹⁵

A Jurisdição Constitucional, última escala da História evolutiva da separação de poderes, é a síntese jurídica máxima entre valores e opiniões. A liberdade democrática assegura que sejam construídas as mais diversas opiniões políticas, limitando-se, contudo, pelo procedimento e pelo conteúdo – as dimensões da rigidez constitucional –, aquilo que fere a Constituição, isto é, a idéia básica de direito da comunidade e, assim, expressão última do consenso juspolítico. A Jurisdição Constitucional, portanto, é uma das grandes exigências democráticas, estritamente ligada à Supremacia do Direito que, como afirmamos, é quem oferece a última palavra em conflito entre a Ética e a Política.

6.4 REPRESENTAÇÃO E SISTEMA ELEITORAL

6.4.1 Efeitos do sistema eleitoral na representação política

A representação política, segundo a exigência democrática, possui três feições principais. O primeiro elemento fundamental é a distinção de uma Chefia de Estado neutra e suprapartidária, capaz de construir e de manter o consenso acerca dos valores

⁴⁹⁴ Kelsen, 2003 b, op. cit., p. 262-263.

⁴⁹⁵ Conferir ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il Diritto Mite*. Torino: EINAUDI, 1992.

fundamentais. Ao lado dela, é essencial a existência de um Parlamento aberto à pluralidade das opiniões políticas que circulam no corpo eleitoral e, por fim, uma opinião majoritária que, sob a responsabilidade estritamente política, indique uma ação objetiva de Governo.

A exigência institucional que a Democracia contemporânea reclama convive com outro traço que merece destaque. Especialmente a partir do século XX, o corpo eleitoral adquire novas feições, se comparado com a representação política dos períodos anteriores: esta passa a contemplar a massa eleitoral, levada à plenitude com o sufrágio universal. As eleições, portanto, outrora mero expediente de escolha dos representantes e sem implicações mais substanciais, transformaram-se em um tema elementar da Teoria do Estado e do Direito Constitucional.

Essa nova realidade inaugurou o que podemos denominar de *tridimensionalidade do voto*. De fato, o voto possui um primeiro substrato sociológico: inicia em um fato social, em que o homem comum, no exercício da dimensão política, expressa uma opinião. O sistema eleitoral, por seu turno, estabelece um valor para esse *fato* (o voto propriamente dito), já que é inegável que o valor de um mesmo voto será diferente a depender do sistema em que ele é ofertado. Por outro lado, essa valoração do fato implica um conjunto normativo que, não raras vezes, extravasa o campo do Direito Constitucional, envolvendo até mesmo a Matemática.

O perfil atual das eleições indica um quadro original em que, de simples escolha de representantes, as eleições transformaram-se em um verdadeiro canal de comunicação entre o corpo eleitoral e aqueles que, segundo as suas competências, atuam como representantes. É o que afirma Monica Herman Salem Caggiano:

Mais que simples escolha, o processo eleitoral, hoje, identifica a mecânica através da qual o corpo de representados promove sua aprovação ou desaprovação quanto ao programa e à atuação governamental, expressa suas preferências, manifestando-se a favor de um indivíduo ou de uma plataforma de Governo. E, nesse quadro, os sistemas eleitorais, por sua imediata ação sobre o processo seletivo, em que redundam a eleição, passam a gerar seus efeitos, conferindo, pois, coloridos diferentes ao plano das comunicações que se estabelecem entre os dois pólos da equação eleitoral.⁴⁹⁶

Ainda que o processo eleitoral possa ter princípio em um aspecto de identificação social – lembremos que o seu início é, de fato, sociológico –, no estágio atual da Democracia Constitucional, o eleitor pretende comunicar a sua opinião sobre os rumos políticos do local em que vive. Neste sentido, cabe ao sistema eleitoral não apenas uma

⁴⁹⁶ CAGGIANO, 1990, op. cit., p. 191.

identificação entre *vontades* – ou *opiniões*, diríamos nós – mas também a possibilidade de que essas opiniões possam se viabilizar institucionalmente, e, em última análise, converter-se em plataforma de Governo. Como refere Loewenstein:

A idéia do povo como detentor soberano do poder não é senão uma estéril e equivocada hipótese se as técnicas eleitorais, por meio das quais os eleitorados determinam aos candidatos e aos partidários que deverão representá-los no Parlamento e no Governo, não estejam estabelecidas de tal maneira que o resultado eleitoral reflète honrada e exatamente a vontade dos eleitores.⁴⁹⁷

A importância do sistema eleitoral, como se pode atestar, ultrapassa os limites estritos da escolha dos que exercerão o poder, alcançando inclusive a substância da relação representativa. A depender do sistema, podemos observar uma valorização da *representação da vontade, dos interesses* ou das *opiniões*, na mesma medida em que notaremos as influências dessa opção na própria Democracia. Em outros termos, podemos afirmar que o sistema eleitoral não é um instrumento indiferente – ou neutro – para o modelo representacional. É justamente sob essa perspectiva que nos propomos a analisar os dois modelos puros, isto é, quais os efeitos que cada um deles provoca na representação política e, por consequência, no ambiente democrático.

Não ignoramos as nuances dos sistemas eleitorais, nem mesmo as possibilidades de regime de caráter misto que se apresentam nos sistemas constitucionais contemporâneos. A perspectiva que imediatamente nos interessa é justamente como o sistema eleitoral interage com a substância da representação política e as suas exigências democráticas. Para tanto, importa-nos a essência de cada um dos modelos. A nossa análise, ademais, destina-se ao comportamento dos sistemas eleitorais para a composição parlamentar. Não são objeto, portanto, as eleições para a Chefia de Estados, nos casos em que ela é republicana.

6.4.2 Efeitos do sistema majoritário

No ideário comum das eleições, o sistema majoritário é aquele considerado natural⁴⁹⁸. Custa ao homem comum compreender os arquétipos matemáticos que a

⁴⁹⁷ LOEWENSTEIN, 1970, op. cit., p. 334.

⁴⁹⁸ Duverger anota a naturalidade da consequência do sistema majoritário (o bipartidarismo): “*Chaque fois que l’opinion publique est placée en face de grands problèmes de base, elle tende à se cristalliser autour de deux pôles opposés. Le mouvement naturel des sociétés incline au bipartisme*”. DUVERGER, 1961, op. cit., p. 246.

distribuição dos assentos requer nos sistemas proporcionais. Basicamente, o sistema majoritário organiza-se sob o pressuposto do *first past the post*, ou seja, aquele que tem o maior número de votos é alçado ao posto representativo. Para tanto, sobretudo em países grandes e populosos, há a divisão do território em circunscrições eleitorais, os chamados distritos eleitorais, daí, freqüentemente, verificar-se uma confusão entre o sistema majoritário e o chamado *voto distrital*. Embora essas duas realidades normalmente convivam, a ponto de ser permitido dizer que o sistema majoritário depende deste último, não nos é permitido ignorar a diversidade ontológica das duas realidades.

No Reino Unido – o exemplo mais importante do sistema majoritário – temos uma divisão de 646 distritos eleitorais (no Parlamento de 2005), o que permite que cada um dos distritos possua, em média, 74.000 eleitores registrados, lembrando que *h-Eileanan an Iar* (*Western Isles*) é o menor distrito com 22.000 eleitores, e *Isle of Wight* é o maior distrito com aproximadamente 110.000 eleitores.

O efeito mais marcante do sistema majoritário é que ele polariza o eleitorado, normalmente em duas grandes vertentes – dois grandes partidos, em regra⁴⁹⁹. Isso não significa que o sistema majoritário impeça a existência de outros partidos com representação política nas Câmaras Baixas⁵⁰⁰. O sistema gera a preponderância de duas agremiações que, operando acima das demais, alternam-se na situação ou na oposição. Como observa Friedrich, “*o sistema eleitoral inglês é claramente dirigido para o objetivo de dividir cada distrito, e assim toda a Inglaterra em duas metades, a maioria para governar, e a minoria para criticar*”.⁵⁰¹

Com efeito, o sistema majoritário garante maior possibilidade de construção de opiniões e facilita o diálogo com os eleitores, pois tende a apresentar duas linhas distintas e bem definidas de orientação política. Além disso, vencer as eleições significa garantir o Governo bem como perdê-las importa na realização de uma oposição firme, objetivamente dirigida e que, a todo o momento, pode assumir o Governo a partir de uma moção de desconfiança.

Além disso, a necessidade de circunscrições eleitorais diminutas garante uma proximidade maior com o eleitorado. Tomando-se, no caso brasileiro, o Estado de São

⁴⁹⁹ Duverger lembra que a tendência do sistema majoritário à formação de dois partidos é o mais próximo de uma lei sociológica. DUVERGER, 1961, op. cit.

⁵⁰⁰ Ainda sob o exemplo inglês, podemos observar que, na atual legislatura, 14 partidos se fazem representar na Casa dos Comuns.

⁵⁰¹ FRIEDRICH, 1950, op. cit., p. 276.

Paulo, por exemplo, cada distrito eleitoral teria – a seguir a proporção inglesa – cerca de 416 mil eleitores⁵⁰², o que alteraria significativamente o quadro das eleições. Os candidatos passariam a concentrar as suas campanhas em distritos menores, com maior possibilidade de comunicação com os eleitores, o que também tende a reduzir os custos da campanha, principalmente em um país de dimensões continentais, como é o Brasil.

Outro traço importante do sistema majoritário é que o partido está impedido de lançar, em uma mesma circunscrição eleitoral, mais de um candidato. O efeito básico dessa medida é, sem dúvida, o fortalecimento da plataforma ideológica do partido como elemento da propaganda política. Em um quadro de sistema proporcional, em que todos os candidatos do partido disputam, em tese, os mesmos votos, a plataforma ideológica perde o seu valor, pois ela não pode ser considerada um diferencial em relação a todos os outros adversários/correligionários que buscam atrair os mesmos eleitores. No sistema majoritário, portanto, os partidos tendem a recuperar o caráter pedagógico de indicação da tendência ideológica, no sentido de orientar o eleitor diante de duas propostas bem definidas.

O relacionamento pós-eleitoral também é mais eficiente no sistema majoritário. Como a base eleitoral do deputado eleito constitui-se, em algumas situações, da sua própria vizinhança, aquele tem condições de estar em contato freqüente com o eleitorado, a fim de estabelecer com este o diálogo político. Evita-se, dessa forma, o que é comum em um espectro como o brasileiro, que o deputado, tendo obtido votos em todo o estado, acaba por não conseguir se dirigir uma vez sequer a determinadas localidades em que foi votado.

Outro ponto fundamental é a dificuldade que o sistema majoritário cria para a representação corporativa e para os seus malefícios. Nesse sistema, é pouco provável que categorias possam indicar representantes próprios, já que, em distritos eleitorais de densidade demográfica reduzida, é raro que uma categoria possua musculatura suficiente para eleger um deputado. Assim, o sistema majoritário abre espaço para o homem comum, isto é, para o cidadão. O critério que, em regra, orientará a decisão é fundamentalmente político, ou seja, enraizado na capacidade humana para a Política.

A maior crítica que sistema majoritário recebe diz respeito à sua injustiça, pois, segundo anota Loewenstein, “o ganhador recebe tudo, e o perdedor nada”⁵⁰³. A pretensa

⁵⁰² Para tanto, partimos de dois números: o Estado de São Paulo, segundo dados do Tribunal Regional Eleitoral, possui 29.143.285 eleitores e 70 vagas na Câmara Federal.

⁵⁰³ LOEWENSTEIN, 1970, op. cit., p. 340.

injustiça, além do mais, atingiria as minorias que, diante do grande quadro partidário estabelecido, ficaria sem representação alguma, o que negaria valor às pretensões descritivas da representação política, como analisa Hannah Pitkin⁵⁰⁴. Em outros termos, pelo sistema majoritário, determinados matizes ideológicos ficariam ao largo do espectro político, o que o sistema proporcional poderia solucionar.

6.4.3 Efeitos do sistema proporcional

O efeito esperado pelo sistema proporcional é justamente o de corrigir a injustiça perpetrada pelo escrutínio majoritário. Segundo os seus adeptos, em um regime representativo, todos os matizes da sociedade deveriam estar politicamente representados⁵⁰⁵. O que nos chama a atenção, contudo, diz respeito ao critério de justiça. Se o objetivo último do sistema proporcional é ajustar a relação entre eleitores e cadeiras no Parlamento – é o que se observa em Stuart Mill⁵⁰⁶ –, é necessário observarmos que espécie de justiça temos no caso, e se há espaço na Teoria da Justiça para tal argumento.

Segundo nos parece, a espécie aplicada ao caso pelos defensores do sistema proporcional é a distributiva. A Justiça Distributiva pressupõe a existência de bens e de encargos que são comuns aos membros da comunidade. Para distribuí-los, entretanto, são levadas em conta qualidades concretas da pessoa⁵⁰⁷. Convém questionar qual é o critério, isto é, quais são as qualidades concretas que servem de razão para a distribuição no sistema proporcional. Colocando o assunto em termos mais claros, devemos observar se o critério que se utiliza na distribuição é essencialmente político e, se, em última análise, a distribuição de assentos é situação de Justiça Distributiva.

Como já observamos, o ser humano é complexo. Essa complexidade permite-nos

⁵⁰⁴ Conferir item 3.3.2 bem como PITKIN, 1972, op. cit.

⁵⁰⁵ Para Friedrich, “*The underlying idea of all the various systems is to secure a representative assembly reflecting with more or less mathematical exactness the various divisions in the electorate*”. FRIEDRICH, 1950, op. cit., p. 277.

⁵⁰⁶ STUART MILL, 1991, op. cit.

⁵⁰⁷ Como lembra São Tomás, “*a justiça distributiva dá uma coisa a uma pessoa privada, por ser devido à parte o que pertence ao todo; e essa pessoa recebe uma parte tanto maior quanto maior for a importância que tiver no todo. Por onde, a justiça distributiva dá tanto mais aos particulares do bem comum, quanto maior for a importância que cada um tiver na comunidade. (...) Portanto, na justiça distributiva não se considera a mediedade levando em conta a igualdade entre uma coisa e uma outra, mas sim, a proporção entre as coisas e as pessoas; de modo, assim como uma pessoa excede outra, assim também a coisa que lhe é dada excede a que é dada à outra*”. AQUINO, Tomás de. *Suma Teológica*. 2. ed. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes; Livraria Sulina, 1980. p. 2516. (Q. LXI, a. II).

dizer que o homem é único em sua existência. Tendo-se em conta a individualidade humana, poderíamos, em um primeiro momento, ignorar a sociabilidade humana e, muito menos, a possibilidade de convivência em grupos. No entanto, a partir da vocação gregária e comunicativa do ser humano, a existência dos grupos é praticamente imperativa ao humano. Cada um dos grupos, ademais, estabelece-se a partir de um elemento comum unitivo que gera a própria agregação e que oferece uma finalidade ao grupo. Sempre devemos estar diante, portanto, de um elemento identificador mínimo.

A identificação com o grupo é a razão de justiça necessária para que um membro goze dos benefícios de Justiça Distributiva. Desta forma, para que um indivíduo pertença e, deste modo, desfrute das benesses familiares, faz-se necessária a *relação de parentesco*. Seguindo a mesma ótica, em um sindicato, é preciso que o indivíduo faça parte de uma determinada *categoria* (uma *relação corporativa*). No que se refere ao Estado, também temos possibilidades de exercício de Justiça Distributiva, segundo méritos ou necessidades. Receber a Ordem Nacional do Mérito – a mais alta condecoração brasileira – depende de uma *razão* que justifique a *distribuição* segundo uma proporção – no caso, para que aquilo ocorra, é necessário que seja um relevante serviço prestado à Nação. Da mesma maneira, fazer jus a um auxílio-doença oferecido pelo Instituto Nacional de Seguridade Social depende de uma *razão* que justifique a *distribuição* – no caso, uma necessidade contemplada em lei.

O que nos parece, no entanto, é que a representação política, sob a perspectiva da Teoria da Justiça, não se encontra no campo da *Justiça Particular Distributiva*, já que ela sempre implica uma distinção de pessoas – quer seja por méritos, quer por necessidades. No ambiente democrático, contudo, especialmente no campo da representação política, não há um espaço para a Justiça Distributiva, como, sob outro aspecto, observa Barzotto;

Se todos possuem a mesma dignidade, a igualdade fundamental entre os membros da comunidade não é proporcional, mas absoluta. Não é, portanto, a justiça distributiva, baseada na igualdade proporcional, o princípio ordenador da vida em sociedade, mas a justiça legal, fundada em uma legalidade que afirma a igualdade de todos os seres humanos como membros iguais da sociedade. Como a lei impõe direitos e deveres iguais para todos, a justiça legal torna-se justiça social, aquela em que todo membro da sociedade vale tanto como qualquer outro, e todo ato em conformidade com a lei redundará, beneficia igualmente a todos. Na sociedade democrática, desloca-se a ênfase do meio utilizado para alcançar o bem comum - a lei - para o sujeito do bem comum - a sociedade em seus membros - justificando a mudança de denominação, de justiça legal para

justiça social.⁵⁰⁸

Na representação política que se desenha sob o espectro democrático, não existe mais espaço para a diferenciação de pessoas ou de grupos, a não ser que se faça sob o fundamento da arbitrariedade. A figura do *one man, one vote* resume a percepção de que, sob a Teoria da Justiça, a representação política equilibra-se na Justiça Legal (ou, contemporaneamente, Justiça Social). Todos os indivíduos e, por consequência, todos os seus segmentos possuem o mesmo valor e merecem de tratamento equitativo por parte do poder político.

Não há razões, portanto, sob essa perspectiva, para que o sistema eleitoral busque tratar determinados grupos – ainda que minoritários – de modo diferenciado. Desta forma, parece-nos que o principal argumento dos signatários do sistema proporcional não encontra respaldo na Teoria da Justiça. Além disso, os critérios de justiça empregados para justificar o sistema proporcional não são os melhores, já que, como afirma Friedrich, estão baseados no homem atomizado e sob uma perspectiva que pode se afirmar privada e não pública.⁵⁰⁹

A organização dos partidos políticos – os grupos políticos por excelência – deve levar em conta apenas critérios políticos, fugindo-se, o máximo possível, de critérios aglutinativos que extravasem a sua essência. O principal exemplo dessa situação são os partidos de fundamento corporativo, isto é, aqueles que nascem a partir de uma visão de representação da classe, e não da perspectiva de realizar o bem comum a partir de uma *arché*. Essa realidade – dos partidos de fundo corporativo – ganha terreno fértil no sistema proporcional, já que, diante de circunscrições eleitorais maiores, torna-se viável captar poucos votos em muitas localidades, como ocorre atualmente no Brasil.

Esses elementos, associados a idiossincrasias locais, podem levar ao multipartidarismo e a todas as suas consequências⁵¹⁰. Entre outros males, a divisão do corpo eleitoral em muitos partidos indica uma falência da Política e importa na debilidade das opiniões partidárias. Em última análise, a Política é a capacidade humana para, superando as naturais divergências, garantir a unidade. Como refere Duverger, a existência

⁵⁰⁸ BARZOTTO, Luis Fernando. Justiça Social: gênese, estrutura e aplicação de um conceito. *Revista Jurídica Virtual*. v. 4, n. 48, maio/2003. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/Artigos/ART_LUIS.htm>, Acesso em 30 out. 2008.

⁵⁰⁹ Para Carl Friedrich, “*Clearly it is one in which the individual is treated as unrelated to family or any other local attachments, so that ‘the people’ are not seen as a whole, a distinctive entity, created out of smaller, more vital groups. Rather the people are merely the sum of the individuals composing it, atomistic units who require each their own representatives*”. FRIEDRICH, 1950, op. cit., p. 282.

⁵¹⁰ A relação entre sistema proporcional e multipartidarismo possui grande ressonância doutrinária. Conferir: FRIEDRICH, 1950, op. cit. e DUVERGER, 1961, op. cit.

de *alas* nos partidos é algo natural. “Mas”, lembra o mestre francês, “*se essas facções se exasperam e não toleram mais a coabitação, o bipartidarismo de base é posto em xeque e cede o lugar a um multipartidarismo*”. Sob essa perspectiva, o multipartidarismo é o efeito de uma patologia política – a impossibilidade do convívio em um mesmo partido.

Além disso, as opiniões que nascem no seio de duas grandes agremiações partidárias são mais consistentes e irrigadas, justamente porque pressupõem um diálogo construtivo entre as várias forças que compõem o partido. Por outro lado, no quadro multipartidário, aqueles tendem a nascer de unanimidades extremamente parciais e irrefletidas. Assim, não existe, em regra, uma deliberação intrapartidária suficiente para opiniões otimizadas.

Não bastassem os argumentos já aduzidos, o sistema proporcional provoca, ainda, dois efeitos graves. Em primeiro lugar, ele não consegue oferecer suporte a um Governo forte, capaz de executar um programa de prioridades políticas assentido pela maioria; em outros termos, tal sistema inviabiliza a representação da maioria, uma exigência democrática, como observamos.

A oposição – elemento fundamental do pluralismo democrático – também se encontra dividida entre si, com prejuízos claros para a Democracia. Tal efeito é certo, porque não é eleitoralmente vantajoso para os partidos oposicionistas alinharem-se ideologicamente, pois perderiam o diferencial eleitoral. Com isso, não raras vezes, podemos identificar a *oposição da oposição*, com o seu fator antipedagógico para o eleitorado⁵¹¹. Essa fragilidade das opiniões no sistema eleitoral não passou ao largo da análise de Monica Herman Salem Caggiano:

Ainda aqui, no entanto, resulta inequívoca a reduzida funcionalidade do modelo proporcional. Sua característica de método a incentivar a reprodução partidária e, portanto, apto a consolidar o pluripartidarismo, concorreria para acentuar as deficitárias formas de comunicação entre governantes e governados, fracassando, em especial, quanto ao seu papel de canalizador da vontade eleitoral. Árdua, ademais, seria a tarefa relegada ao eleitor, ao qual, nesse plano, impor-se-ia uma seleção entre programas de todo similares, com propostas comuns quanto a política a ser desenvolvida.⁵¹²

O último ponto a ser observado é que, como observa Friedrich, o sistema proporcional pode ser o único remédio para países com intensas cisões étnicas, regionais ou de qualquer outra ordem. Nesses casos, pode-se argumentar que, sob a tendência

⁵¹¹ Conferir: CAGGIANO, 1995, op. cit. e Id., 1990, op. cit.

⁵¹² Id., 1990, op. cit., p. 194.

bipartidarista do sistema majoritário, seria impossível albergar movimentos que podem até mesmo chegar às raias do separatismo. No entanto, como alerta o próprio Friedrich, nesses casos, não se pode olvidar que o multipartidarismo engendrado pelo sistema proporcional pode acentuar tais diferenças. No sistema majoritário, de outro lado, não está proibida a constituição de partidos regionais ou mesmo de outras inspirações.

A vantagem do sistema majoritário, nesse aspecto, é que este privilegia partidos que possuam plataformas políticas em sentido estrito, isto é, direcionadas ao bem comum global do Estado. Em termos mais claros, o sistema majoritário privilegia aspectos estritamente políticos no arranjo partidário e eleitoral que ele promove, enquanto que o sistema proporcional abre flancos para a ingerência de fatores estranhos à Política na representação, que, como temos afirmado, deve ser a mais estritamente política possível. Em síntese, o sistema majoritário está mais alinhado a uma representação verdadeiramente política que o sistema proporcional, este mais vinculado à representação de caráter privado.

CONCLUSÃO

A doutrina e a prática do Direito Público conseguiram tratar instituições tão diversas em sua essência – a Chefia de Estado (monárquica ou republicana), o Parlamento e o Governo – sob a mesma denominação. Esse aparente detalhe tem uma importância muito grande para o tema da *representação política*. Descobrir, pois, o sentido analógico da representação política põe fim a alguns debates de esterilidade comprovada, além de permitir uma maior clareza no seu tratamento, já que, as instituições ditas *representativas* o são de fato, porém em sentidos analógicos.

O Chefe do Estado *representa*. Isso significa uma representação da unidade, ou seja, imputa-se a uma determinada instituição a convergência dos fins últimos do Estado, isto é, do bem comum. Aquele representa de modo semelhante aos símbolos nacionais, mas de uma maneira viva e construtiva. Trata-se de uma representação que transcende as divisões do corpo eleitoral e que se estabelece em um diálogo perene com os valores últimos do bem comum. Historicamente, dois são os modelos apresentados, a Monarquia ou a República, sendo que tanto um como o outro podem atender ao chamado dessa representação neutra e soberana. A primeira forma de governo conta com o natural caráter suprapartidário dos membros da Realeza. A segunda tem contado com dois elementos básicos: por um lado, uma configuração de competências constitucionais que reforça a *auctoritas* e o afastam dos desgastantes debates partidários do Governo do dia. Por outro, tem sido natural que ascendam ao cargo pessoas já experimentadas na Política, com tal maturidade que isso permite a sua conservação para fora dos dilemas governativos.

Temos ainda a representação da pluralidade do ideário político que o Parlamento, na sua gradativa evolução, institucionalizou. Nesse aspecto, a representação política adquire o perfil de expressão do corpo eleitoral: é a representação que tomamos *em sentido estrito*. É o espaço próprio para o pluralismo político que o regime democrático levou à plenitude, graças ao sufrágio universal, entre outras medidas. É também a representação no seu sentido mais sociológico e cultural.

O último aspecto observado diz respeito ao Governo – a *representação da maioria*. Entre as várias idéias políticas que circulam no ambiente plural do Estado, é necessário que um segmento, respaldado pela maioria, produza, sob o manto da responsabilidade política, a governabilidade por meio de um Governo capaz de execução. O *Gabinete*, aqui, também é órgão representativo.

Esse olhar ontológico para a representação política permitiu aprofundar o conhecimento sobre aspectos do tema que os nominalismos somente conseguiram tangenciar. Proporcionou, ainda, que se pudesse realizar um recorte epistemológico, a fim de observar os aspectos essenciais da representação parlamentar, ainda que em consonância com os demais sentidos.

Deve-se recordar que a evolução da representação foi distinta nos cenários inglês e francês. No primeiro, ele gradualmente se estabeleceu de uma maneira natural, sob o influxo da Razão Prática anglo-saxônia. Já na França, o Iluminismo racionalista deu a tônica do movimento que, longe de um crescimento natural, enfrentou, na verdade, sucessivas rupturas. Esse dado diz muito acerca do modo como a representação é observada nos dois ambientes.

Podemos dizer, ademais, que a representação política comporta os seguintes elementos: representantes, representados, substância representativa e processo representativo. Desta forma, ela pressupõe *líderes políticos*. A liderança, por seu turno, depende de dois fatores fundamentais. Por um lado, é necessário que o *líder* possua um quadro mínimo de virtudes essenciais para a liderança. Por outro, a liderança pressupõe uma comunidade virtuosa que seja capaz de reconhecer, nos semelhantes, os traços do líder. De nada vale alguém extremamente virtuoso se nenhum dos que o cercam são capazes de reconhecê-lo.

Ao lado dos representantes, faz-se necessário que existam os *cidadãos*, isto é, o ser humano em sua existência política, desgarrado, o máximo possível, da sua vida privada,

atualizando a sua capacidade para o bem comum. Neste sentido, a pesquisa procurou reencontrar o conceito de cidadania que, na polissemia atual, tem-se perdido. Cidadão, portanto, é o homem em sua existência e capacidade política, ou seja, o homem capaz de conhecer, de amar e de servir o bem comum. Esse é o representado legítimo que, por seu turno, legitima o próprio processo representativo.

Em relação à substância da representação política, sob a perspectiva racionalista, aquela é a *vontade* ou o *interesse*. No primeiro caso, utiliza-se uma nova vontade (se comparada à dos clássicos ou à dos medievais), aquela que está completamente independente da razão e, sujeita à portabilidade e à transmissão. O ser humano, sob essa perspectiva, é um indivíduo atomizado e incapaz de um diálogo racional sob a égide da Razão Prática. A teoria do conhecimento exclui a Política da capacidade racional humana ou a interpreta sob signos matemáticos. Tanto em um caso quanto em outro, falar em Política é falar de Vontade.

No início da representação política, a vontade e os interesses exerceram importante papel, basicamente por dois motivos. Primeiramente, porque a vontade medieval é uma vontade diversa daquela que se lança na Idade Moderna: ela ainda está a serviço da Razão. De outro lado, a representação não é propriamente política, ou seja, ela não se encontra no âmbito do Direito Público. Ela, de fato, é representação no sentido contratual de Direito Privado, até porque o Estado, como ente de Direito Público, nos moldes conhecidos atualmente, sequer existia. Representar era, no lugar de outrem, cumprir as suas determinações, obedecer à vontade individual ou aos interesses de um determinado grupo.

Na representação de Direito Público, não havia mais espaço para o mandato imperativo. No entanto, inexistia na cultura juspolítica da época – que gradativamente renegava a tradição clássica e medieval – um suporte doutrinário que pudesse dar conta das novas realidades do Direito Público que, embrionariamente, estabelecia-se. Em virtude dessa ausência, foi mantida a terminologia de Direito Privado e se buscaram, muitas vezes sem sucesso, novas abordagens para um tema que pressupõe, inevitavelmente, a Razão Prática.

Sob os pressupostos racionalistas, a representação não é verdadeiramente política. Longe disso, ela ganha contornos privatistas incompatíveis com a Democracia contemporânea. Sob essa perspectiva, há, na verdade, uma representação de ordem socioeconômica, que não é capaz de conviver institucionalmente nos ambientes que se destinam à Política sem prejuízo para a Democracia.

Isso não conduz a um isolamento completo entre Política e Economia. Como é sabido, essas duas dimensões da pessoa humana possuem grande interdependência, sobretudo a partir do Estado de bem-estar. No entanto, a Democracia exige uma autonomia substancial em cada uma delas. Ainda que Economia e Política se interpenetrem, não podem substituir uma à outra.

Substanciar a representação na vontade leva às intransigências da *Democracia Plebiscitária*, em que o bem comum é confundido com a soma dos bens individuais, e o Estado fica a poucos passos da Anarquia. Identificar a substância nos interesses resulta na *Democracia Instrumental*, em que o ideal democrático é perdido em sua essência, e o regime transforma-se simplesmente em uma negociação dos interesses. São graves, portanto, as tendências de representação corporativa e os espaços que lhe são abertos, pois, mais uma vez, o bem comum deixa de ser o objetivo último do Estado. Quando isso ocorre, a inclusão política de determinados grupos que souberam se organizar de maneira mais eficiente leva à exclusão daqueles que não gozam da mesma *expertise*.

Tanto em um ponto como em outro, o sistema eleitoral desempenha um papel importante, já que o sistema proporcional, em virtude de sua configuração, favorece a proliferação de grupos corporativos que pretendem ascender aos postos da representação política. Estão rompidos, no caso da representação corporativa, os limites de autonomia entre a Política e a Economia, justamente o que distingue os *grupos de pressão* da *representação corporativa*. No primeiro caso, existe a natural influência dos setores socioeconômicos na Política; no segundo, a pretensão de substituição, principalmente, quando os partidos políticos deixam o seu papel de aglutinadores de opinião sobre o bem comum para albergar interesses de natureza privada.

De outro modo, a perspectiva do realismo filosófico oferece novas luzes sobre o tema, já que é ofertado à realidade existente um referencial teórico capaz de conferir racionalidade ao processo político. Essa racionalidade, contudo, não é, senão em sentido analógico, idêntica ao referencial cientificista dos racionalistas. Ela reconhece, porém, que a ação – da qual Política e Direito estão essencialmente impregnados – também é fruto da atividade racional, o que os gregos convencionaram denominar *Razão Prática*.

A Razão Prática, por seu turno, está ligada à capacidade humana de se comunicar, ou seja, ao *logos*. Na Política, a Razão Prática, atua, entre outros modos, pela *doxa*, isto é, pela *opinião política*. A representação política, desta forma, ganha nova conjuntura, já que não há uma transmissão *física* de interesses ou de vontades, mas sim a *construção*

argumentativa a partir das opiniões. Isso pressupõe, como já havíamos concluído, a figura do cidadão, ou seja, do ser humano em sua existência política, com a capacidade de se afastar o máximo possível do seu nicho privado – vontade e interesses – a fim de transcender em busca da atualização do bem comum.

A partir desse pressuposto – a substância da representação política democrática é a opinião –, ganha novo sentido a figura dos partidos políticos que, apesar dos riscos constantemente alardeados pela doutrina, deve caracterizar-se como um pólo aglutinador de opiniões políticas que se pretendem institucionalizadas. Para tanto, eles estão sob a égide da liberdade pluralista, no entanto vinculados fundamentalmente ao ideal democrático – que, por natureza, defende-se de eventuais agressões que põem em risco a sua própria existência.

As opiniões, vale frisar, não são transmitidas, como se pretendem vontade e interesses. Elas, na verdade, são construídas a partir do diálogo dos cidadãos, o que desqualifica a distinção rígida entre Democracia Direta e Democracia Indireta, nos termos que, em alguns momentos, pôde observar-se na doutrina. Porque a Democracia exige a figura do cidadão, em qualquer debate político – seja sob uma via instrumentalmente direta, seja por uma instrumentalmente indireta –, quem deve deliberar é o cidadão, ou seja, o homem em sua dimensão política.

A figura do representante, por seu turno, ganha novos contornos, já que o líder político é, no fundo, um *cidadão qualificado*. Essa qualificação não decorre simplesmente de virtudes individuais do representante, mas sim da virtude comunitária, já que este, constantemente, será nutrido e nutrirá uma causação circular cumulativa. Esta começa no corpo eleitoral que, deliberando, organiza-se em partidos políticos, constrói com aqueles que julgam serem os mais capazes uma opinião política mais refinada que, sob o processo eleitoral, ganha voz institucional: o parlamentar. Este, por sua vez, construirá, na deliberação com os seus pares, opiniões políticas ainda mais sofisticadas, que, por sua vez, nutrirão o ideário político das bases a fim de oferecer combustível para que o processo se reinicie.

Para que esse processo ocorra de fato, a Democracia exige um desenho institucional apto a otimizá-la. Essa engenharia constitucional pressupõe a organização do Estado em funções que sejam capazes de abrigar os fins últimos, os fins próximos e os fins intermediários da sociedade política. A hexapartição dos poderes, conforme descrita, oferece um ótimo cenário para a representação política sob a perspectiva democrática, já

que distingue institucionalmente os espaços da *representação da unidade, da pluralidade* e da *maioria*, respectivamente na *Chefia do Estado*, no *Parlamento* e no *Governo*.

Além disso, a institucionalização de uma Jurisdição Constitucional como poder político, sob método jurídico, contribui decisivamente para o controle das opiniões políticas que se viabilizam institucionalmente sob a roupagem do *ato normativo*. É nesse sentido que podemos observar a relação estreita que existe entre a representação política e a Supremacia do Direito. Este último é o canal por que as opiniões políticas ganham eficácia na vida social; por outro lado, é o Direito que dará a última palavra sobre a adequação formal e substancial dessas opiniões ao ideal juspolítico da Democracia.

Essa percepção oferece, ainda, uma nova visão acerca do sistema eleitoral, não raras vezes, considerado um artifício técnico e axiologicamente neutro na Democracia Constitucional. Na verdade, ele é um elemento fundamental na construção comunicativa das opiniões. O sistema majoritário, sob esse aspecto, oferece melhores condições para a construção das opiniões, já que ele facilita o diálogo entre representantes e representados, em virtude da exigência distrital. Também contribui para o afastamento da representação não-política – baseada em vontades e interesses –, já que interrompe a organização das grandes e diluídas circunscrições eleitorais. Não bastasse isso, o sistema majoritário contribui para uma das maiores exigências democráticas: um Governo capaz de governar e uma oposição capaz de criticar.

Quanto ao sistema proporcional, por outro lado, além de incorporar vícios instrumentais conhecidos – incapacidade de formar um Governo estável, abertura para a representação corporativa, distanciamento entre representantes e representados –, não possui uma ancoragem verdadeira na Teoria da Justiça, como muitos pretendem lhe atribuir. Observar o sistema eleitoral sob o ângulo da Justiça Distributiva é, pois, ofensivo para a Democracia que, nesse ponto, deve ser compreendida como Justiça Geral (Legal/Social), em que as condições concretas da pessoa ou dos grupos não podem ser levadas em conta para a distribuição. Esse dado, somado aos inconvenientes do multipartidarismo, permite afirmar que há uma prevalência ontológica do sistema majoritário em relação ao sistema proporcional.

Em suma, a representação política, para a sua compreensão teórica e para a sua viabilidade prática, depende basicamente de dois elementos essenciais. De um lado, um referencial teórico que reconheça a racionalidade da ação política. Somente a partir desse referencial teórico, os elementos constitutivos – representante, representado, substância e

processo – da representação política ganham sentido. Por outro, a viabilidade da representação política depende de um quadro institucional mínimo que permita separar as suas instâncias e reconhecer os seus elementos em níveis mais profundos. Podemos dizer que, nesses dois elementos, está a ligação última entre representação política e Democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA SANCHÉZ, José. *Formación de la Constitución y Jurisdicción Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1998.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida Provisória e a sua conversão em Lei*. São Paulo: RT, 2004.

ANDRÉ-VINCENT, P. I. *Génesis y desarrollo del voluntarismo jurídico*. Buenos Aires: Ghersi, 1978.

AQUINO, Tomás de. *Suma Teológica*. 2. ed. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes; Livraria Sulina, 1980.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 8. ed. rev. Trad. de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

_____. *A dignidade da Política*. Trad. de Helena Martins et alii. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

_____. *A Vida do Espírito: querer*. v. 2. Trad. de José C. S. Duarte. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

_____. *Origens do Totalitarismo*. Trad. de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARISTÓTELES. *La Política*. 9. ed. Trad. de Patricio de Azcárate. Madri: Espasa-Calpe, 1962.

_____. *The Nicomachean Ethics*. 5. ed. Trad. de F. H. Peters. London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co, 1893.

_____. *Topics*. Trad. de W. A. Pickard-Cambridge. Adelaide: ebooks@Adelaide, 2007. Disponível em: <<http://ebooks.adelaide.edu.au/a/aristotle/a8t/>>, Acesso em 07 mai 2008.

AYER, Alfred Jules. *Philosophical Essays*. London: Macmillan, 1954.

BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. 7. ed. London: Kegan Paul, Trench, Trübner & CO LTD: 1894.

BARBOSA, Rui. *Obras Completas: a Constituição de 1891*. v. 17. t. 1. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946.

BARROS, Sérgio Resende. *Contribuição dialética para o Constitucionalismo*. São Paulo: Millenium, 2007.

_____. *Direitos Humanos: paradoxo da civilização*. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

BARZOTTO, Luis Fernando. *A Democracia na Constituição*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003 a.

_____. Justiça Social: gênese, estrutura e aplicação de um conceito. *Revista Jurídica Virtual*. v. 4, n. 48, maio/2003b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/Artigos/ART_LUIS.htm>, Acesso em 30 out 2008.

BEARD, Charles A. *The Economic Basis of Politics*. New York: Alfred A. Knopf, 1945.

BERTI, Enrico. *As razões de Aristóteles*. São Paulo: Loyola, 1998.

_____. *Il pensiero politico di Aristotele*. Roma: Laterza, 1997.

BLACKSTONE, William. *Commentaries on the Laws of England*. 16. ed. v. 1. London: A. Strahan, 1825.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*. Trad. de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de

Janeiro: Campus, 2000.

_____. *Tomas Hobbes*. Trad. de Carlos Néelson Coutinho. Rio de Janeiro, 1991.

BRUNET, Pierre. La notion de représentation sous la Révolution Française. *Annales Historiques de la Révolution française – la Révolution française et le droit*. n. 2, p. 27-45, 2002.

BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. 2. ed. t. 3. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.

BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. t. 5. Paris: Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1949.

BURKE, Edmund. *Select Works of Edmund Burke*. v. 1. Indianapolis: Liberty Fund, 1999 a. (A New Imprint of the Payne Edition).

_____. *Select Works of Edmund Burke*. v. 2. Indianapolis: Liberty Fund, 1999 b. (A New Imprint of the Payne Edition).

_____. *Select Works of Edmund Burke*. v. 4. Indianapolis: Liberty Fund, 1999 c. (A New Imprint of the Payne Edition).

BURNS, James MacGregor. *Leadership*. New York: Perennial, 1982.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri: Manole, 2004.

_____. *Oposição na Política*. São Paulo: Angelotti, 1995.

_____. *Sistemas Eleitorais x Representação Política*. Brasília: Senado Federal, 1990.

CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría General del Estado*. Trad. de José Li3n Depetre. México: Fondo de Cultura Econ3mica, 2001.

CASSIN, Barbara. *Arist3teles e o L3gos*. Trad. de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Loyola, 1999.

CHESTERTON, Gilbert Keith. *Ortodoxia*. Trad. de Almiro Pisetta. São Paulo: Mundo Crist3o, 2008.

COKE, Sir Edward. *The selected writings and speeches of Sir Edward Coke edited by Steve Sheppard*. Indianapolis: Liberty Fund, 2003.

CONNIFF, James. Burke, Bristol, and the Concept of Representation. *The Western Political Quarterly*, v. 30, n. 3, p. 329-341, sep. 1977.

CONSTANT, Benjamin. *Principles of Politics Applicable to All Governments*. Trad. de Dennis O'Keeffe. Indianapolis: Liberty Fund, 2003.

CORWIN, Edward S.. *A Constituição norte-americana e seu significado atual*. Trad. de Lêda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1959.

CORWIN, Edward S.. *The "Higher Law" background of the American Constitutional Law*. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

COULANGES, Fustel de. *The Ancient City*. 4. ed. Trad. de Willard Small. Boston: Lee and Shepard, 1882.

DAHL, Robert A. Pluralism Revisited. In *Comparative Politics*, v. 10, n. 2, p. 191-203, jan. 1978..

_____. *La Poliarquía*. 2. Ed. Trad. de Julia Moreno San Martín. Madrid: Tecnos, 1997.

_____. *Who governs? Democracy and power in an American city*. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2005.

DE GRAZIA, Alfred. Nature and Prospects of Political Interest Groups. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 319, p. 113-122 sep. 1958.

_____. *Public and Republic: Political Representation in America*. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

DICEY, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Classics, 1982.

DUVERGER, Maurice. *Les partis politiques*. 4. ed. Paris: Librairie Armand Colin, 1961.

FAVOREU, Louis. *As Cortes Constitucionais*. Trad. de Dunia Marinho Silva. São Paulo: Landy Editora, 2004.

FAVOREU, Louis. *Droit Constitutionnel*. 8. ed. Paris: Dalloz, 2005.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Direito e cidadania na Constituição Federal. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, n. 47-48, p. 11-27, jan./dez. 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *A Democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972.

_____. *A reconstrução da Democracia*. São Paulo: Saraiva, 1979.

_____. *Constituição e Governabilidade*. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Do Processo Legislativo*. 5. ed. rev. ampl.eatual. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Estado de Direito e Constituição*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. *Os partidos políticos nas constituições democráticas*. Belo Horizonte: Edição da Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966.

FIGUEIREDO, Marcelo. A democratização dos meios de comunicação – o papel da televisão. *Revista Diálogo Jurídico*. Ano 1, v. 1, n. 2, mai. 2001.

FINER, Herman. Cabinet and Party, 1914-1921. *Economica*, n. 4, p. 75-86, jan. 1922.

FINER, Samuel E.. *The History of Government*. v. 2. Oxford: Oxford University Press, 1999.

FINNIS, John. *Moral Absolutes: tradition, revision and truth*. Washington: Catholic University of America Press, 1991.

FREUND, Julien. *L'essence du politique*. 3.ed. Paris: Dalloz, 2004.

FRIEDRICH, Carl J. *Constitutional Government and Democracy*. Boston: Ginn and Company, 1950.

GALLAGHER, David. Thomas Aquinas on the Will as Rational Appetite. *Journal of History of Philosophy*. v. 29, n. 4, oct. 1991.

GARCIA, Maria. Opinião pública e a interpretação da Constituição. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. n. 54, p. 52-61, jan./mar. 2006.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 2006.

GARNER, James W. Cabinet Government in France. *The American Political Science Review*, v. 8, n. 3, p. 353-374, aug. 1914.

GARRORENA MORALES, Angel. *Representación Política y Constitución democrática*. Madrid: Civitas, 1991.

GILBERT, Neal W.. The Concept of Will in Early Latin Philosophy. *Journal of History of Philosophy*. v. 1. n 1, 1963.

GUSSI, Evandro Herrera Bertone. *A segurança na Constituição*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

HAMILTON, MADSON E JAY. *The Federalist*. London: Encyclopædia Britannica, 1952.

HELD, George F.. Spoudaios and Teleology in the Poetics. In *Transactions of the American Philological Association (1974-)*, v. 114. p. 159-176, 1984.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HIRSCHMAN, Albert O.. Social conflicts as pillars of democratic market society. *Political Theory*, v. 22, n. 2, p. 203-218, may. 1994.

IRWIN, Terence H.. Who Discovered the Will? *Philosophical Perspectives*, v. 6, p. 453-473, 1992.

JELLINEK, Georg. *L'État Moderne et son Droit*. v. 2. Trad. de Georges Fardis. Paris: Editions Panthéon-Assas, 2005.

JENNINGS, William Ivor. *Cabinet Government*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1959.

JENNINGS, William Ivor. *Parliament*. 2. ed. London: Cambridge University Press, 1957.

_____. *The British Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1941.

KELSEN, Hans. Essência e valor da Democracia. In _____. *A Democracia*. Trad. de Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 23-107.

_____. Jurisdição Constitucional. In: _____. *Jurisdição Constitucional*. Trad. de Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes, 2003 b.

_____. Quem deve ser o guardião da Constituição? In: _____. *Jurisdição Constitucional*. Trad. de Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes, 2003 b.

LASKI, Harold J.. *The American Presidency: an interpretation*. London: George-Allen & Unwin, 1943.

LEAL, Roger Stiefelmann. *O efeito vinculante na Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

LEIBHOLZ, Gerhard. *La Rappresentazione nella Democrazia*. Trad. de Simona Forti. Milano: Giuffrè, 1989.

LIPSET, Seymour Martin. *A sociedade americana*. Trad. de Mário Salviano. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1966.

_____. *American Exceptionalism*. New York: Norton, 1997.

LOEWENSTEIN, Karl. *British Cabinet Government*. London: Oxford University Press, 1967.

_____. *Political Power and the Government Process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1957.

_____. *Teoría de la Constitución*. Trad. de Alfredo Gallego Anabitarte. 2.ed. Barcelona: Ariel, 1970.

LOPES PINA, Antonio. Tareas del Estado y lugar de la Ley. In: _____. (dir.). *Democracia Representativa y parlamentarismo*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Senado, 1994. p. 23-40.

LOW, Sidnei. *The Governance of England*. London: T. Fisher Unwin, 1904.

MACINTYRE, Alasdair. *Depois da virtude*. Trad. de Jussara Simões. Bauru: EDUSC, 2001.

_____. *Ethics and Politics: selected essays*. v. 2. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. v. 2.

_____. *Justiça de quem? Qual racionalidade?* São Paulo: Loyola, 1991.

_____. *Three Rival Versions of Moral Enquiry*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1990.

MARITAIN, Jacques. *Elementos de Filosofia: a ordem dos conceitos – Lógica Menor*. 4. ed. Trad. de Ilza das Neves. Rio de Janeiro: Agir, 1962 a.

_____. *Sete lições sobre o ser*. 2. ed. Trad. de Nicolas Nyimi Campanário. São Paulo: Loyola, 2001.

_____. *Sobre a Filosofia da História*. Trad. de Edgar de Godoi da Mata Machado. São Paulo: Editora Helder, 1962 b.

MASSINI, Carlos Ignacio. *Sobre el Realismo Juridico*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1978.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MICHELON, Cláudio Fortunato. *Aceitação e objetividade: uma comparação entre as teses de Hart e do positivismo precedente sobre a linguagem e o conhecimento do direito*. São Paulo: RT, 2004.

MICHELS, Robert. *Political Parties*. 2. ed. Trad. de Eden and Cedar Paul. New York: Free Press, 1968.

MIRABEAU, Honoré Gabriel Riquetti. *Oeuvres*. v. 1. Paris: Lecointe et Pougin, 1835.

MONTESQUIEU. *De L'Esprit des lois*. Londres: [s.e.], 1777.

MOSKOP, Wynne Walker. Prudence as a Paradigm for Political Leaders. *Political Psychology*, v. 17, n. 4, p. 619-642, dec. 1996.

NIEUWENBURG, Paul. Learning to Deliberate: Aristotle on Truthfulness and Public Deliberation. *Political Theory*, v. 32, n. 4, p. 449-467, aug. 2004.

OGG, Frederic A. The British Representation of the People Act. *The American Political Science Review*, v. 12, n. 3, p. 498-503, Aug. 1918.

PECES-BARBA, Gregório. *Los valores superiores*. Madrid: Tecnos, 1986.

PELLET, Alain et alii. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Trad. de Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

PITKIN, Hannah Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1972.

PLATÃO. *The Republic of Plato*. 3. ed. Trad. de, B. Jowett. Oxford: Clarendon Pres, 1888.

PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELA PACE. *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2004.

POSADA, Adolfo. *La Nouvelle Constitution espagnole*. Paris: Sirey, 1932.

POST, Gaines. A Roman legal theory of consent, *quod omnes tangit*, in Medieval Representation. *Wisconsin Law Review*, p. 66-78, jan. 1950.

PRAKASH, Saikrishna, Why the Presidente must veto unconstitutional Bills. *William & Mary Bill of Rights Journal*. v. 16, p. 81-93, 2007-2008.

QUILES, Ismael. *La Persona Humana: fundamentos psicologicos y metafisicos. Aplicaciones sociales*. Buenos Aires: Espasa-Calpe, 1942.

RAWS, John. *A theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do Direito*. 5. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 1994.

REHBINDER, Manfred. *Sociología del Derecho*. Trad. de Gregorio Robles Morchón. Madrid: Ediciones Pirámide, 1981.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Du Contract Social ou Principes du Droit Politique*. Amsterdam: Marc-Michel Rey, 1762.

SANDER, Gustavo Vicente. *A Legalidade e suas acepções na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Tese apresentada para a obtenção do grau de Doutor em Direito do Estado, na Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2008.

SANTAOLALLA, Fernando. Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos. In: LOPES PINA, Antonio (dir.). *Democracia Representativa y parlamentarismo*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Senado, 1994. p. 175-184.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da Democracia revisitada: o debate contemporâneo*. v. 1. Trad. de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

_____. *A teoria da Representação no Estado Representativo Moderno*. Trad. de Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962.

_____. *Homo Videns: televisão e pós-pensamento*. Trad. de Antonio Angonese. Bauru: EDUSC, 2001.

_____. *Partidos e sistemas partidários*. Trad. de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1982.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric. Pressure Groups versus Political Parties. In: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 259, p. 17-23, sep. 1948.

_____. *Regimen de partidos*. Trad. de Antonio López Pina. Madrid: Tecnos, 1964.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Trad. de Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

SCHUMPETER, Joseph A.. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3. ed. New York: Harper & Row, 1962.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Trad. de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

_____. *The Law in America: a history*. New York: McGraw-Hill, 1974.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph de. *Qu'est-ce le Tiers-État?*. 3. ed. Paris, 1789.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Interesses difusos e coletivos*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *A crise da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

_____. *A Supremacia do Direito e seus modelos básicos*. (Tese apresentada para o Concurso de Professor Titular de Teoria Geral do Estado, na Faculdade de Direito da USP). São Paulo, 2003.

_____. *Consenso e Democracia Constitucional*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002 a.

_____. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002 b.

_____. Direito Constitucional, Direito Ordinário, Direito Judiciário. *Cadernos do PPGDir/UFRGS*. Porto Alegre, n. 3, p. 7-18, mar. 2005.

_____. *Morfologia Política e Sistema de Poderes*. Tese apresentada para o Concurso de Livre-Docência em Teoria Geral do Estado, na Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2008.

_____. *O Tribunal Constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes*. São Paulo: Memória Jurídica, 2002 c.

SOUZA, José Pedro Galvão de. *Da representação política*. São Paulo: Saraiva, 1971.

_____. *Política e Teoria do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1957.

STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federeal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

STUART MILL, John. *Considerations on Representative Government*. New York: Prometheus Books, 1991.

TAFT, William Howard. *Our Chief Magistrate and his Powers*. New York: Columbia University Press, 1916.

TORRES, João Camillo de Oliveira. *A Democracia Coroada*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1964.

_____. *Harmonia política*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961.

_____. *Natureza e fins da sociedade política: visão cristã do Estado*. Petrópolis: Vozes,

1968.

TRUCKER, Robert C.. Personality and Political Leadership. *Political Science Quarterly*, v. 92, n. 3, p. 383-393, 1977.

TURNER, Henry A.. How Pressure Groups Operate. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 319, p. 63-72, sep. 1958.

ULPH, Owen. The Mandate System and Representation to the Estates General under the Old Regime. *The Journal of Modern History*, v. 23, n. 3, p. 225-231, sep. 1951.

VEDEL, Georges. *Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris: Dalloz, 2002.

VIGO, Luis Rodolfo. *Vision critica de la Historia de la Filosofia del Derecho*. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni, 1984.

VILLEY, Michel. *Le Droit et le Droits de l'Homme*. Paris : PUF, 1990.

VOEGELING, Eric. *The new Science of Politics*. Chicago: The University Chicago Press, 1992.

WEISS, Paul. *Modes of Being*. Carbondale: Southern Illinois University Press, 1958.

WILLIAMS, Bernard. *Truth and Truthfulness*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

WOLFF, Francis. *Aristóteles e a Política*. 2. Ed. Trad. de Thereza Christina Ferreira Stummer e Lygia Araujo Watanabe.. São Paulo: Discurso Editorial, 2001.

WOODS, Robert Cathal. *The virtuous polity: Aristotle on Justice, Self-Interest and Citizenship*. Dissertation presented in partial fulfillment of the requirements for the degree Doctor of Philosophy in the Graduate School of the Ohio State University, Columbus, 2004.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il Diritto Mite*. Torino: EINAUDI, 1992.

ABSTRACT

This thesis aims to examine the political representation, from its basic elements: representative, citizen, representational substance and process. It assumed that the term “political representation” has meaning analog, which explains its use in situations that, essentially, are different – representative Head of state, representative parliament and representative government. It also notes the elements of representation, especially, its substance, on the basis of rationalists and realistic. Earned the assumptions, the thesis seeks to respond what representative model that offers the best answer to the democratic demands and the required institutional needs. Thus, it conducts an analysis of the factors related to political representation: political parties, electoral system and control of constitutionality. The issue has deep academic appeal because, despite the number of works dedicated to it, many questions waiting for answers. Among them, the work tries to observe the relationship of political parties and political representation, as well as the characteristics of the electoral system that offers the best conditions to answer the dictates of the democratic system. It also, as the control of constitutionality is related to political representation, both at political level as its jurisdictional one. The work, following the French plan, is divided into three parts, each with two chapters. These, in turn, have, each of four sections, also split into three subsections.

RÉSUMÉ

Cette thèse vise à étudier la représentation politique, à partir de ses éléments de base: représentant, citoyen, substance représentatif et le process. Il suppose que le terme "représentation politique" a un sens analogique, ce qui explique son usage dans des situations qui, essentiellement, sont différents - Chef de l'État représentatif, Parlement représentatif et gouvernement représentatif. Elle prend également note des éléments de la représentation, en particulier, de sa substance, sur la base des rationalistes et réaliste. Gagné les hypothèses, la thèse vise à répondre quel modèle représentatif c'est qui offre la meilleure réponse aux exigences démocratiques et les besoins institutionnels. Ainsi, il mène une analyse des facteurs liés à la représentation politique: partis politiques, système électoral et le contrôle de constitutionnalité. La question a de profondes universitaire appel parce que, malgré le nombre d'ouvrages consacrés à elle, de nombreuses questions attendent des réponses. Parmi eux, le travail tente d'observer les relations des partis politiques et la représentation politique, ainsi que les caractéristiques du système électoral qui offre les meilleures conditions pour répondre aux impératifs du système démocratique. Aussi, comme le contrôle de constitutionnalité est liée à la représentation politique, tant au niveau politique coome en la juridiction constitutionnel. Les travaux, à la suite du plan français, est divisé en trois parties, chacune avec deux chapitres. Ceux-ci, à leur tour, ont, chacune des quatre sections, également divisée en trois sous-sections.