UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GABRIELA RODRIGUES DA GUIA ROSA

Soberania Popular: um clássico conceito contemporâneo

São Paulo

2017

GABRIELA RODRIGUES DA GUIA ROSA

Soberania Popular: um clássico conceito contemporâneo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Eunice Ostrensky

São Paulo

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Rs Rosa, Gabriela Rodrigues da Guia
Soberania Popular: um clássico conceito contemporâneo / Gabriela Rodrigues da Guia Rosa ; orientadora Eunice Ostrensky. - São Paulo, 2017. 81 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Soberania Popular. 2. Povo. 3. Rousseau. 4. Democracia. 5. Poder Constituinte. I. Ostrensky, Eunice , orient. II. Título.

ROSA, Gabriela Rodrigues da Guia. **Soberania Popular**: um clássico conceito contemporâneo. Dissertação (Mestrado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

AGRADECIMENTOS

Eu me tornei uma ávida leitora de agradecimentos durante o mestrado. Acho que procurava, em meio a dureza dos textos e a pressão do cotidiano, algum sinal de que todos aqueles trabalhos eram feitos também de gente. Que por trás daquelas páginas viviam pessoas um pouco como eu. Os meus agradecimentos são, então, esse pequeno respiro de afeto que tantas vezes sufocamos dos textos. Sem vocês, nada disso faria sentido.

Começo agradecendo à Eunice, que se dispôs não apenas a me orientar, mas a conhecer a Gabriela curiosa, um pouco aflita e tantas vezes perdida. Obrigada por me mostrar que o caminho importa mais que a chegada, as perguntas mais que as respostas. Por confiar em mim, no meu trabalho e nas minhas ideias até quando eu mesma não conseguia. Por dividir suas leituras, comentários e críticas, sempre tão precisos e instigantes. E por compartilhar com carinho o dia a dia para além das paredes do prédio do meio – as alegrias, angústias e esperanças de sermos mulheres e teóricas nesse mundo.

Também sou grata a muitas outras professoras e professores com quem tive a chance de aprender e conviver nesses últimos anos, e que sem dúvida fazem deste um trabalho melhor. Agradeço ao Álvaro por me ensinar a ler com generosidade, ao Adrian pelas muitas tardes de aula e discussões, pelo incentivo e atenção, ao Rogério por todo apoio nos momentos mais delicados. E agradeço especialmente ao Glauco pelas portas, ouvidos e braços sempre abertos. Meus maiores agradecimentos também vão aos demais professores de quem tive a sorte de ser aluna: Bernardo, Cícero, Fernando, Ingrid, Marta, Rúrion – de cada um eu levo o exemplo. À Lorena e ao Glauco, o meu muito obrigada pela oportunidade de experimentar um pouquinho do trabalho docente na Summer School. Ao professor Patrick Jackson, que me deixa aprender com as suas aulas e seu gosto por ensinar a cada Janeiro. Aos professores que estiveram na minha qualificação, Cícero e Raphael, agradeço pelos apontamentos e críticas que aprumaram pesquisa. A Luis Falcão e Ivo Coser pelas leituras atentas de partes dessa dissertação apresentadas nos nossos Seminários Discentes. Por fim, agradeço aos incansáveis Márcia e Vasne, e também ao Leo e Aureluce, por cada palavra de apoio quando eu precisava, pelas risadas e por toda a ajuda com os mistérios da burocracia universitária.

Meu caminho até aqui teria sido muito mais difícil e triste sem a companhia das amigas e amigos que fiz no DCP. As queridas Marina e Hannah, que dividiram comigo a formação e o desafio de fazer a nossa própria pesquisa, mas não só. Dividiram também as aflições, os sustos, as desconfiâncias, as alegrias a cada pequena conquista. Obrigada pelo

carinho que me fez (e faz) seguir em frente. Que a gente possa continuar caminhando juntas e cada vez mais com as nossas próprias pernas, amparando umas às outras em cada tropeço. À Lilian eu agradeço pelo enorme coração, pelo cuidado, e pelo exemplo de determinação em fazer o seu melhor por aquilo que acredita. Grazi, Joyce e Ju, muito obrigada a vocês também por me fazerem sentir acolhida, e pelo apoio que vem das conversas, almoços, sorrisos e desabafos nos corredores. Marcos, obrigada pelo senso de humor afiado e pela presença constante. Cássio, Pedro e Mari, muito obrigada pela companhia cotidiana, nas salinhas e fora delas.

Ser orientanda da Eunice também me proporcionou fazer parte de um time maravilhoso: Breno, Caio, Chris, Felipe e Roberta, vocês fazem a pesquisa mais instigante, sensível e alegre. (O Breno mereceria um parêntese pela amizade desde os primeiros anos da graduação, mas eu agradeço mesmo pelos churrascos e cervejinhas que ele nunca deixou faltar). Outra grande felicidade é participar do Gepô e conviver com mulheres incríveis, que seguem renovando a minha convicção e compromisso com a luta feminista. Lea, Layla, Bia, Vero, Raíssa, (e Marina, Hannah, Lilian), obrigada por construirmos juntas um espaço fértil de debate e de cuidado. À Vero, em especial, muito obrigada pela amizade sempre animada e sem rodeios.

Tem também quem fez a minha vida em São Paulo mais colorida. Alex, com quem hoje eu divido até o teto, obrigada por nunca me deixar faltar um colo, um conselho ou uma garrafa de vinho. Nina, querida, obrigada pela amizade incondicional, e por sempre me dizer, do seu jeitinho, tudo o que eu preciso ouvir. Dani Ades, que eu conheci do outro lado do mundo e que me recebeu tão bem aqui. André, que também é primo, pela parceria em todos esses anos que vivemos juntos. Ana Maria, André Sollero e Luis Serrao, muito obrigada por estarem sempre por perto, e quase sempre no bar. Aos queridos e queridas da ANPOCS, Bruno, Mirian, Fê, Berto, Wallace, Bruna e também Pedro e Henrique: é um prazer enorme trabalhar com vocês. E obrigada pelos nossos dias em Caxambu, que sempre terminam no Jaws.

Lá em Londrina ficaram as amigas de infância. Iulia, Irina e Ivana, obrigada pelo amor e pela generosidade em dividir comigo a mãe de vocês, nossa tia Tânia. Por fazerem parte das minhas melhores e primeiras memórias. Iulia, Yuna, Flávia e agora a pequena Íris, eu tenho muita sorte de ter as três como amigas. Obrigada por entenderem todas as minhas ausências sem nunca deixar de torcer. Luís, Wellington e Leo, parceiros de uma vida de desafios, muito obrigada pela amizade.

Estão em Londrina também os meus pais, Ana Paula e Ricardo. Eu nunca teria chegado até aqui sem o amor, o incentivo e a dedicação de vocês. Obrigada por confiarem e acreditarem sempre, mesmo com medo e cheios de dúvidas sobre as minhas escolhas. Obrigada por todas as conversas que, desde pequena, me fizeram encantada com o mundo da política. E finalmente, obrigada por sempre me receberem de volta quando a saudade aperta. Bea e Gu, que hoje também alçaram seus vãos pra fora de casa, obrigada por me ensinarem que o amor dividido se multiplica – o chocolate, infelizmente, não. Vocês são meus melhores amigos, meu orgulhinho, e minha saudade constante. Agradeço aos meus avós, Dirce, Huber e Luciano, aos meus tios e tias, e ao “movimento”: é sempre muito bom carregar vocês comigo. Por último, e com um carinho imenso, agradeço ao Pietro pelo amor com que dividimos a vida. Obrigada por nunca me deixar faltar afeto, por se alegrar com cada passo adiante, e por me acompanhar em todos os desvios. Pela paciência em ser meu melhor interlocutor, seja em acalorados debates ou nas leituras. Obrigada, enfim, por querer viver comigo o que ainda vem pela frente.

Perguntar-me-ão se sou príncipe ou legislador para escrever sobre política. Respondo que não, e que por isso mesmo escrevo sobre política. Fosse eu príncipe ou legislador, não perderia meu tempo dizendo o que deve ser feito: ou o faria, ou me calaria.

(ROUSSEAU, Jean-Jacques, 1762)

RESUMO

ROSA, Gabriela Rodrigues da Guia. **Soberania Popular**: um clássico conceito contemporâneo. 2017. 81 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Esta dissertação investiga o conceito rousseauiano de soberania popular e a sua influência no debate contemporâneo sobre a democracia. Para isso, destacamos alguns elementos do conceito n'*O Contrato Social*: a vontade geral, o papel da participação, o problema da representação e a ameaça dos interesses particulares. Mostramos que ao fundar a autoridade original e a responsabilidade pelo exercício do poder político no povo, Rousseau estabelece novas bases para a legitimidade política nos Estados modernos. Esta legitimidade assentada em um sujeito coletivo e universal é incorporada pelas democracias desde o surgimento dos governos representativos, mas não sem mediações e críticas. Com efeito, o universalismo subjacente ao modelo clássico foi e continua sendo criticado principalmente por obliterar a realidade plural, heterogênea e desigual das sociedades contemporâneas. Além disso, a suposição de que o povo se unifica em algum momento concreto é questionada como uma ficção que limita o seu potencial democrático. Ao identificarmos dois momentos da soberania do povo, um relativo a origem e outro ao exercício do poder político, apontamos como a teoria democrática de viés deliberativo tem se debruçado sobre as práticas políticas que asseguram a legitimidade democrática das decisões. Cientes das demandas substantivas das democracias contemporâneas, concordamos com Daniel Lee (2016), que mostra historicamente como o fato de ser popular não faz da soberania democrática. Segundo Lee, a soberania popular retrata a unificação de um agente coletivo e homogêneo, necessária porque a autoridade do Estado deriva do povo e porque a sua mera existência enquanto um ator coletivo (uma pessoa moral) depende da unidade anterior do povo. Por fim, analisamos a soberania do povo como forma de poder constituinte, convencidas de uma há tensão intrínseca entre a soberania, representação da autonomia do mundo político, e o soberano, poder constituinte que toma decisões sobre a natureza da política.

Palavras-chave: Soberania Popular. Povo. Rousseau. Democracia. Poder Constituinte.

ABSTRACT

ROSA, Gabriela Rodrigues da Guia. **Popular Sovereignty**: a classic contemporary concept. 2017. 81 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

This dissertation investigates the rousseauian concept of popular sovereignty and its influence on contemporary debates about democracy. For that, we highlight aspects of this concept from the *Social Contract*: general will, the role of participation, the problem of representation and the threat of private interests. We show that by placing the original authority and the responsibility for exercising political power on the people, Rousseau establishes new bases for modern States' political legitimacy. This new legitimacy is placed on an universal and collective subject and marks democracies since the consolidation of representative governments, but not without criticism. Surely, the universalism underlying the classic model was and still is criticized as it obliterates the plural, heterogeneous and unequal reality of contemporary societies. Also, the supposition that the people unifies at any concrete moment is questioned as a fiction limiting its democratic potential. By identifying two moments of popular sovereignty, one related to the origin and the other to the exercise of political power, we argue that deliberative democratic theory looks more towards the political practices that assure the democratic legitimacy of decisions. Aware of the contemporary democracies' substantive demands, we agree with Daniel Lee (2016) who historically shows that being popular doesn't make sovereignty democratic. According to Lee, popular sovereignty reflects the unification of a homogeneous and collective agent, necessary as the authority of the State derives from the people and its simple existence as a collective actor (a moral person) depends on the people's previous unification. Finally, we analyse popular sovereignty as a form of constituent power, convinced of an intrinsic tension between sovereignty, as a representation of the political world's autonomy, and the sovereign, the constituent power deciding about the nature of politics.

Keywords: Popular Sovereignty. People. Rousseau. Democracy. Constituent Power.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. A CLÁSSICA SOBERANIA POPULAR E SEUS PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS	17
1.1. O POVO SOBERANO DE ROUSSEAU: ORIGEM E EXERCÍCIO DA AUTORIDADE POLÍTICA	19
1.2. O LEGADO UNIVERSALISTA DA SOBERANIA ROUSSEAUNIANA	27
2. A SOBERANIA POPULAR CONTEMPORÂNEA E SEUS DILEMAS CLÁSSICOS	37
2.1. A SOBERANIA COMO UM PROCESSO E OS LIMITES DO UNIVERSALISMO	39
2.2. A SOBERANIA PARA ALÉM DO PROCESSO E OS LIMITES DA ESFERA PÚBLICA	46
2.3. A SOBERANIA MULTIPLICADA: O ESPAÇO E O TEMPO DO POVO	55
3. PODER CONSTITUINTE, PODER CONSTITUÍDO, PODER EXTRAORDINÁRIO: HÁ LIMITES DEMOCRÁTICOS PARA A SOBERANIA POPULAR?	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
4. REFERÊNCIAS	78

INTRODUÇÃO

Momentos de crise e incerteza política inevitavelmente trazem à tona dúvidas sobre a legitimidade do poder daqueles que governam. Por toda parte, e especialmente no Brasil, há quem busque alternativas para garantir a validade e a permanência de princípios democráticos como liberdade, igualdade e autonomia todas as vezes em que esses valores aparecem opacos ou muito distantes no horizonte. Tão corajosa quanto árdua, a missão de estabelecer fundamentos democráticos para a autoridade política está repleta de contradições e ambiguidades, seja na teoria ou na prática.

Se lembrarmos, por exemplo, as manifestações desde junho de 2013 em todo o Brasil, é impressionante o número de pessoas que foi às ruas – dizia-se que o "o povo acordou". Ora, quem é esse povo que até então dormia? E acordou por quê? Talvez não seja mais tão arriscado supor que paira um sentimento compartilhado de insatisfação com a atuação dos representantes e certo diagnóstico de descompromisso com o interesse público. A cena das ruas ocupadas por milhares de manifestantes em 2013 certamente assustou "todo mundo (...): esquerda e direita, governo e oposição, mídia e opinião pública", para lembrar a análise de Angela Alonso publicada em agosto de 2015 pela Folha de São Paulo. Mas, passada a surpresa, Alonso também destaca como um dito "renascimento do civismo" caminhou ao lado dos "clamores por Estado mínimo, contra a política e os políticos".

Situações como essa evidenciam as tensões que subjazem à origem e ao exercício legítimo do poder político. O povo nas ruas reivindica o seu papel como fiador da autoridade democrática, mas já não há como determinar precisamente quem é esse povo e qual é, afinal, o seu objetivo. O próprio espaço da política é colocado em xeque quando entra em cena a desconfiança "com tudo que está aí": governantes, instituições, partidos e até movimentos sociais – ninguém parece capaz de satisfatoriamente definir e defender o interesse coletivo.

Exemplos como este iluminam questões teóricas complexas e bastante atuais. Conceitos como povo e soberania popular seguem incomodando pesquisadoras e pesquisadores dedicados a pensar os limites da autoridade política nas sociedades democráticas contemporâneas. Para usar os termos de Daniel Lee (2016, p.10), é preciso desvendar os limites e as ambiguidades da soberania popular não apenas como uma "teoria regulatória do governo", mas principalmente como uma "teoria constitutiva da autoridade pública". Entendendo a importância de distinguir entre a legitimidade na origem e no exercício do poder político, este trabalho pretende mostrar como muitas das tensões que

permeiam a soberania popular resultam da escolha do povo como o sujeito coletivo que funda, mas também move as democracias.

Olhando em retrospectiva, é interessante notar como o problema da soberania popular e seus limites democráticos também nos surgiu a partir de um incômodo com a representação em sua tensão com o autogoverno do povo. A curiosidade e inquietação que hoje nos fazem querer entender como a soberania do povo pode, ao mesmo tempo, definir o poder constituinte e o poder constituído nas sociedades democráticas, surgiu em meio a esforços para entender como reconhecer a representação, hoje, como uma relação capaz de atender às demandas da cidadania. Não é à toa: as democracias representativas são claras expressões de muitas das contradições que seguem nos mobilizando. Vemos como modelos representativos desafiam a possibilidade do autogoverno e, por isso, nos obrigam a avaliar a legitimidade de formas indiretas de participação política. Além disso, há pouca clareza sobre qual o objeto fundamental da representação: são os interesses, como sugeriu Bernard Manin (1997), as ideias, como aponta Nadia Urbinati (2006), ou as perspectivas e narrativas de Iris Young (2001)? Perguntas desse tipo nos fizeram questionar qual seria, então, o sentido da afirmação sobre a própria soberania do povo nas sociedades democráticas.

Foi levando mais a sério as nossas dúvidas que as respostas encontradas pelo caminho que chegamos, enfim, ao objeto desta dissertação de mestrado, já conscientes de que o problema não se encerra aqui. Nesse sentido, a oportunidade de reconhecer que as ambiguidades da relação entre o povo e a democracia se devem mais à noção de soberania popular que aos limites e promessas da representação foi também uma chance para, enfim, formular o problema da melhor maneira que pudemos até agora. Alertamos a leitora, portanto, que este trabalho não oferece grandes respostas - e talvez não ofereça nenhuma. Apesar disso, acreditamos ter sido capazes de articular argumentos e conceitos de maneira suficientemente clara e interessante para convencê-las da solidez e da relevância da estrada que ainda pretendemos trilhar. Em outras palavras, nossa intenção é mostrar como a soberania popular é marcada por dois momentos conectados e distintos. Então, a partir da relação entre origem e exercício do poder do povo, queremos no futuro entender melhor como a teoria política contemporânea lida com os desafios democráticos da soberania popular na forma do poder constituinte.

Por isso mesmo, a ideia de que há um sujeito coletivo na origem e no exercício legítimo do poder político deixou de soar familiar e óbvia, e passou a refletir uma conexão pouco trivial entre a soberania popular, o poder constituinte e a prática política constituída. Mais ainda, descobrimos que não há uma definição estática que nos permita apontar com

precisão quais são os limites e as qualidades daquilo que chamamos de povo. Mesmo com o seu conteúdo disputado ao longo dos séculos, este conceito permanece ocupando um lugar de destaque nos nossos estudos e nos debates sobre a legitimidade da autoridade e do poder político. Nesse sentido, sem pretendermos desenvolver um estudo genealógico, propomo-nos lançar luz sobre uma de suas principais formulações clássicas, a do genebrino Jean-Jacques Rousseau, e com base nela investigar possíveis tensões, inflexões, limites e da noção de soberania popular.

Aclamado como o grande teórico da participação direta por autoras como Hannah Pitkin (1967) ou Carole Pateman (1970), Rousseau é constantemente mobilizado em defesa de concepções "substantivas" da democracia – que valorizam os aspectos não-eleitorais do (auto)governo. Nesses casos, a expectativa é que o povo se expresse para além das eleições, e não apenas por meio de seus representantes. Não há dúvidas sobre relevância da participação dos cidadãos na arquitetura rousseauiana do poder político legítimo. Ao mesmo tempo, há n'*O Contrato Social* uma concepção muito particular (e essencialmente política) de povo, capaz de unificar os mais diversos interesses por meio da vontade geral.

A ênfase na participação e na generalidade da vontade coletiva são características elementares da soberania popular de Rousseau. De um lado, o autor nos diz que o povo reunido em assembleia é a autoridade política máxima (ROUSSEAU, 2006, III, cap. 14, p. 111). De outro, apenas a vontade geral é capaz de realizar a finalidade do Estado, que é o bem comum (ROUSSEAU, 2006, II, cap. 1, p. 33). A legitimidade das decisões políticas fica, então, tão atrelada ao sujeito detentor do poder (o povo) quanto ao seu conteúdo (a vontade geral). Vale a pena destacar como, nos dois casos, o poder ou a autoridade legítima dependem de algum tipo de unificação. Em certo sentido, esta dissertação ocupa-se de algumas das implicações e desdobramentos contemporâneos dessa unificação para a soberania popular. Os conceitos de povo e de vontade geral do clássico genebrino são, como veremos, maneiras de entender a soberania popular como algo estável e harmonioso que sustenta o poder político em sua origem e em seu exercício.

Diante disso, o conceito rousseauiano de soberania popular estimula ao menos duas indagações. É fundamental entender, em primeiro lugar, como se dá essa unificação – do povo e da vontade. O que há de comum nesse povo que se reúne e forma uma comunidade política? Que tipo de harmonia ou consenso pode ser necessário para o exercício legítimo do poder? Ademais, é curiosa essa dupla ocupação do povo como fiador e garantidor da legitimidade e da autoridade. A soberania do povo opera, em uma de suas primeiras formulações, para resolver dois problemas analiticamente distintos: a fundação e a manutenção da legitimidade

do poder político. Buscar uma resposta para essas duas questões na obra de Rousseau representa precisamente o esforço de delinear quais são as tensões e ambiguidades constitutivas da soberania popular, para identificar algumas de suas repercussões na versão contemporânea do conceito.

Nosso primeiro capítulo se ocupa, então, dessa noção clássica de soberania popular. Ao recuperar *O Contrato Social*, propomo-nos a apresentar o conceito de Rousseau tendo em vista especialmente a maneira como o autor constrói uma teoria da legitimidade do poder político baseada na unidade e no consenso. Em seguida, Pierre Rosanvallon (2008, 2011) e Paulina Ochoa Espejo (2011) são mobilizados para assinalar como muitas das ideias do genebrino atravessaram os séculos e reverberam fortemente nos debates sobre a legitimidade do poder político nas democracias representativas a partir do século XIX. Esperamos que Rosanvallon e Espejo nos ajudem a entender a permanência de um elemento unificador que é constitutivo da formulação rousseauiana, mas que permanece quando nos voltamos para as formulações contemporâneas da soberania popular. Ao mesmo tempo, ambos mostram que há importantes dificuldades democráticas para uma soberania popular que define o povo como um sujeito coletivo demasiadamente coeso, estável e com uma vontade determinada.

Rosanvallon (2011) atenta para a manutenção do povo como o sujeito político por excelência, mesmo quando as decisões passam a ser tomadas por representantes e, mais adiante, por burocratas. Nesse sentido, o autor nos mostra como persiste uma concepção de bem comum que não é apenas abstrata, mas geral. Espejo, por sua vez, critica as visões contemporâneas da soberania do povo ancoradas na "indeterminação da unificação popular", argumentando que essa unificação é tão impossível quanto indesejável, seja no mundo real ou de uma perspectiva hipotética. Segundo a autora, a busca por consenso em "imagens do passado" ou em "visões de futuro" ainda fundamenta a concepção da legitimidade do poder político nas sociedades democráticas. Esse foco em promessas de consenso ou em momentos fundacionais é, para ela, o que possibilita às teóricas e aos teóricos contemporâneos desviar das contingências e das arbitrariedades inerentes ao conceito de soberania popular (ESPEJO, 2011, p. 4).

Se no primeiro capítulo nos encarregamos de acentuar as marcas do conceito rousseauiano de soberania popular nas democracias contemporâneas, o segundo recupera alguns exemplos de como o conceito foi revisado para minorar as expectativas de consenso. Autores como Jurgen Habermas (2003, 2014), Bernard Manin (2007), Nancy Fraser (1990) e Nadia Urbinati (2006), oferecem reformulações da soberania do povo, mais compatíveis com a realidade heterogênea e plural dos Estados nacionais – principalmente a partir da segunda

metade do século XX. Todos esses autores têm em comum o desconforto com a soberania popular nos termos de Rousseau, principalmente pela força do elemento unificador engendrado no povo e na vontade geral.

Começamos por duas importantes contribuições de Habermas, no livro *Direito e Democracia: entre facticidade e validade* (2003 [1988]) e o prefácio de 1990 ao livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (2014 [1962]). O autor sugere que a soberania popular precisa ser procedimental e deliberativa: esvaziada de um conteúdo substantivo específico e sujeita às disputas travadas na esfera pública. Contudo, essa transformação do conceito de soberania popular ainda parece insuficiente para autoras feministas como Nancy Fraser (1990), que considera a esfera pública habermasiana demasiadamente abstrata e reforçadora de desigualdades. No mesmo sentido, Seyla Benhabib (1996) sugere assegurar que as “regras do jogo” democrático possam ser contestadas a qualquer momento, e por qualquer um de seus participantes. Urbinati (2006), por sua vez, enfatiza o papel do tempo na construção da legitimidade do poder político. Para ela, mais que popular, a soberania deve ser democrática. Ela desafia noção de vontade geral ao argumentar que existe uma circularidade comunicativa entre representantes e representados, o que fomenta uma política de ideias, e não da presença. Por isso, frisa que o elemento democrático essencial da soberania não é a participação direta, mas a multiplicação da deliberação no tempo e no espaço.

Munidas dessas críticas é que passamos ao terceiro capítulo, oferecendo um esforço de reflexão sobre a arbitrariedade da origem do poder político do povo soberano. Se durante todo o século XX vimos autoras e autores empenhados em flexibilizar ou desconstruir uma concepção demasiadamente abstrata, consensual e unificada da soberania do povo, vale a pena notar este ponto de chegada. De fato, há certo acordo sobre a insuficiência democrática de um conceito como o do nosso genebrino, que associa tão diretamente a legitimidade do povo como fundador das comunidades políticas e sua autoridade como governante. Por isso, sugerimos que os esforços para revisar e adaptar o conceito de soberania popular às reivindicações de participação e controle democrático configura uma saída satisfatória para o problema do universalismo do ponto de vista do seu exercício.

O mesmo não se pode dizer, contudo, da soberania como uma forma de poder constituinte. Se assumirmos, como sugerem Lee (2016) e Espejo (2011), que o povo existe antes mesmo dos processos democráticos, então precisamos ainda investigar qual a relação possível entre o poder soberano e o poder constituinte do povo. Para Espejo, essa é uma questão especialmente relevante porque traz à tona as ficções elaboradas pela teoria democrática, que ora unificam o povo em algum momento no passado, ora vislumbram o

alcance de consensos normativos no futuro. Lee recupera essa mesma ideia de que existem ficções fundadoras do Estado moderno para argumentar que a soberania do povo foi um recurso necessário, no século XVII, para a consolidação da autoridade estatal desvinculada de um indivíduo ou grupo específico. Segundo o autor, portanto, não havia nenhum conteúdo democrático intrínseco à soberania popular nos primeiros usos do conceito.

Diante de um quadro bastante curioso, em que o poder constituinte do povo mostra claros limites democráticos, o último capítulo também apresenta duas possíveis soluções contemporâneas para essa controvérsia. Phillip Pettit (2012) e Martin Loughlin (2014) nos ajudam, então, a pensar essa relação entre o poder constituinte e o poder constituído do povo dentro de parâmetros democráticos. Veremos que os dois autores têm visões bastante diferentes sobre a prevalência de um ou de outro nas democracias de hoje, mas ambos reforçam que há uma tensão inescapável entre a forma e a natureza do poder político. É essa ambiguidade que nos motiva a continuar investigando os limites democráticos da soberania popular, agora mais confiantes de que nossa contribuição revela mais que resolve essas e outras tensões.

1. A CLÁSSICA SOBERANIA POPULAR E SEUS PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS

É certo que o tema da soberania popular não é novo na teoria política. Também não nos parece exagerado considerá-lo central nos debates contemporâneos, que ora atentam para a origem, ora para o exercício do poder político. Quando o foco são as democracias contemporâneas, então a soberania popular refere-se principalmente às condições de legitimidade: das decisões, dos governos e até da constituição de comunidades políticas. Sempre mobilizado como o verdadeiro e último soberano democrático, “o povo” é reivindicado para atestar ou recuperar a legitimidade das escolhas e posicionamentos públicos dos atores políticos. Hoje, como no passado, se a intenção é construir instituições democráticas, livres e igualitárias então é preciso escapar da arbitrariedade das decisões baseadas no interesse exclusivamente individual.

Mas quem é o povo e como ele manifesta a sua autoridade? Aliás, é possível separar a soberania do povo que origina o poder político da soberania que permite a este mesmo povo exercê-la? Para retomar os termos de Pierre Rosanvallon (1998, pp. 8-9), há um mal-estar relacionado à origem dos regimes democráticos definidos a partir do ideal de “poder do povo” exatamente porque as democracias engendram em sua definição um elemento concomitantemente político e sociológico. Assim, ao mesmo tempo que se estabelece um regime de autoridade específico (fundado na soberania popular), determina-se também qual o sujeito apto a exercer essa autoridade (o povo soberano). A isso Rosanvallon chamou de dupla-indeterminação original, uma vez que não há uma definição precisa do povo que especifique o sujeito ou as formas da autoridade política. Consequentemente, instaura-se uma tensão entre a definição filosófica de democracia e as condições de sua institucionalização. Uma interpretação semelhante é sugerida por Paulina Ochoa Espejo (2011), autora empenhada em criticar justamente “a indeterminação da unificação popular”. Para ela, as concepções tradicionais da soberania popular partem do seguinte paradoxo: apenas um povo unificado pode legitimar a fundação do Estado, mas não é possível apontar para nenhuma instância real da sua unificação.

É nesse ponto que a reflexão de Jean-Jacques Rousseau sobre a soberania popular parece oportuna. Rousseau foi o primeiro a descrever esse dilema, quando se propôs a examinar “o ato pelo qual um povo é um povo” (2006, I, cap. 5, p. 19), que é o momento da

fundação de uma sociedade política. Nosso autor é categórico ao apontar que há ali uma suposição de unidade inevitável. E, nesse sentido, suas perguntas são também as nossas:

“(…) se não houvesse uma convenção anterior, onde estaria a obrigação de os menos numerosos se submeterem à escolha dos mais numerosos, e de onde vem o direito de cem indivíduos, que querem um senhor, votar por dez que não o querem?”
(ROUSSEAU, 2006, I, cap. 5, pp. 19-20).

Trata-se, pois, de determinar o fundamento da legitimidade do poder do povo enquanto agente coletivo que se pretende mais do que mera agregação de indivíduos. Em termos contemporâneos, há de se atentar para o “paradoxo da auto-constituição do povo” (ESPEJO, 2011, p. 42). Como considerar democrático um povo que “já está lá”, antes das próprias instituições democráticas? Também é preciso dar “movimento e vontade” ao pacto social que cria o povo, “Pois o ato primitivo pelo qual esse corpo se forma e se une, nada determina ainda daquilo que lhe cumpre fazer para conservar-se” (ROUSSEAU, 2006, II, cap. 6, p. 45). A legitimidade do soberano na fundação da comunidade política é, então, diferente da legitimidade do povo no exercício de sua função de soberano, essencialmente legislativa. O universalismo é reposto pela vontade geral que determina o conteúdo das leis, como veremos adiante¹.

Ao recuperar as formulações de Rousseau, nosso intuito é mostrar como algumas teóricas e teóricos políticos contemporâneos estão ainda às voltas com os ideais estabelecidos por um dos primeiros autores a propor uma teoria da soberania do povo. Encontrar os vestígios clássicos nas visões contemporâneas da soberania popular nos permite, então, explicitar algumas das ambiguidades e contradições do conceito. Com o olhar voltado para as consequências da soberania popular rousseauiana nos debates da teoria política contemporânea, não pretendemos oferecer aqui uma interpretação nossa do significado da obra de Rousseau. Deixando esse enorme desafio aos especialistas com mais tempo de jornada, como Judith Shklar (1969), Richard Fralin (1978), Tracy B. Strong (2002), Nadia Urbinati (2006), Ethan Putterman (2010) e tantos outros, nossa preocupação é destacar a

¹ Apesar do nosso foco n'*O Contrato Social*, vale a pena atentar para um trecho do *Manuscrito de Genebra* (1761) também escrito por Rousseau e recuperado por Ethan Putterman: "(...) the matter and the form of the law constitute their nature. The form consists of the authority that enacts the laws; the matter consists of the thing enacted ... As the thing enacted is necessarily related to the common good, it follows that the object of the law should be general, as is the will dictating it; and it is this double universality which creates the true character of the Law" (ROUSSEAU apud PUTTERMAN, 2010, p. 11). Merecem breve destaque dois pontos fundamentais: em primeiro lugar, vemos como Rousseau distingue entre a origem e o objeto da autoridade política - sua forma e matéria. Logo em seguida o genebrino enfatiza a universalidade como elemento central da vontade que determina a lei, bem como do objeto sobre o qual se legisla.

importância do clássico genebrino nos dilemas enfrentados ainda hoje. Por isso, a primeira seção deste capítulo recupera alguns conceitos centrais *d'O Contrato Social*², que foram depois mobilizados por Pierre Rosanvallon, Paulina Ochoa Espejo e Nadia Urbinati em suas considerações sobre a soberania popular em sociedades democráticas.

Tomar a obra de Rousseau como ponto de partida parece frutífero, portanto, porque nos permite entender melhor a distinção entre o povo que funda o poder político legítimo e o povo que o exerce, bem como quem é o povo e como ele manifesta sua autoridade. Veremos como o genebrino se ocupa não apenas de fundar uma comunidade política por meio do contrato, mas também de oferecer uma alternativa para a legitimidade do poder político instituído. Ora, a república de Rousseau é exatamente aquela em que o povo é a origem e o objeto das leis (PUTTERMAN, 2010, p. 17). Em seguida, a intenção é mostrar que um certo paradigma rousseauiano da soberania popular foi determinante para o debate contemporâneo, e continua no horizonte da defesa normativa das democracias justamente porque associa a legitimidade da soberania do povo a um ideal forte de bem comum.

1.1. O povo soberano de Rousseau: origem e exercício da autoridade política

N'*O Contrato Social*, temos a primeira conexão explícita entre soberania e a vontade geral, uma das grandes novidades de Rousseau no bojo das discussões sobre a legitimidade do poder político de seu tempo e também hoje. A diferença entre “submeter uma multidão e reger uma sociedade” é precisamente marcada pelo estabelecimento de um corpo coletivo cujas decisões são baseadas na vontade geral. O pacto, nesse sentido, oferece a cada um dos indivíduos “sua unidade, seu eu comum”, e constitui a pessoa pública do povo, que possui uma vontade geral diferente do interesse particular. Esta é, com efeito, a base da relação de obrigação segundo a qual “(...) aquele que se recusar a obedecer a vontade geral a isso será constrangido por todo o corpo – o que significa apenas que será forçado a ser livre” (ROUSSEAU, 2006, I, cap. 7, p. 25). A vontade geral determina o objeto e o conteúdo das

² Nossa leitora verá que adiante que a nossa apresentação da soberania popular de Rousseau está, em boa medida, baseada no trabalho de Ethan Putterman (2010), *Rousseau, Law and the Sovereignty of the People*. Esta escolha se deve não apenas ao fato de Putterman lidar diretamente com os temas que nos interessam, mas também porque o autor tem uma perspectiva heterodoxa sobre as consequências democráticas da soberania popular dentro do universo do genebrino. Como trabalharemos, ao longo da dissertação, com visões essencialmente críticas da proposta de Rousseau, nos parece bastante enriquecedor incluir – mesmo que timidamente – um outro olhar sobre o tema.

leis que asseguram a liberdade dos cidadãos igualmente participantes do povo³, e também orienta as decisões políticas dos governantes e magistrados⁴.

Do ponto de vista de sua constituição, o poder político só é legítimo porque representa a unificação de todos e cada um “sob a suprema direção da vontade geral” (ROUSSEAU, 2006, I, cap. 6, p. 22). O povo aí constituído é o coletivo dos cidadãos particulares, que é ao mesmo tempo súdito, porque sujeito à vontade geral, e soberano, porque a vontade geral é o seu interesse primeiro. E, se a vontade geral sempre visa o bem comum, o vínculo social é o fundamento comum dos interesses particulares (ROUSSEAU, 2006, II, cap. 1, p. 33). Essa generalidade também se expressa na reciprocidade do efeito das leis, como bem destaca Putterman: “(...) reason is a source of both liberty and justice when reciprocity of the laws compels each individual to identify solely with the common good of the whole” (2010, p. 11). Dessa perspectiva, as leis que fundam uma sociedade bem constituída são gerais do ponto de vista lógico, já que resultam de um processo de harmonização das vontades individuais, mas também são gerais porque são recíprocas –sujeitam a todos e cada um.

A soberania de Rousseau é *inalienável* porque configura o exercício coletivo da vontade geral – trata-se do povo exercendo seu papel de soberano e legislador. E, porque se expressa no bem comum, a *soberania é indivisível*. Não pode ser a vontade de uma parte, mas apenas a vontade do todo singular. Não se traduz na vontade de todos, no plural, porque não é também a soma das vontades particulares. Sendo, pois, inalienável e indivisível, a soberania rousseauiana é *absoluta*: é a vontade geral, sempre reta e que sempre tende ao bem comum (ROUSSEAU, 2006, II, cap. 3, p. 37).

Mas como distinguir a vontade geral do interesse particular? Se próprio autor salienta que se a vontade geral é sempre reta, disso não decorre que as deliberações do povo sejam igualmente boas. A vontade de todos diz respeito ao interesse privado, às vontades particulares. Para encontrar a vontade geral, faz-se uma soma das diferenças: “(...) se retiram dessas mesmas vontades os mais e os menos que se destroem mutuamente” (ROUSSEAU,

³ É importante lembrar que para Rousseau o pacto social é uma convenção na qual se baseia a autoridade legítima e que permite superar desigualdades naturais: “(...) em vez de destruir a igualdade natural, o pacto fundamental substitui, ao contrário, por uma igualdade moral e legítima aquilo que a natureza poderia trazer de desigualdade física entre os homens, e, podendo ser desiguais em força ou em talento, todos se tornam iguais por convenção e de direito” (ROUSSEAU, 2006, I, cap. 9, p. 30).

⁴ Aqui estamos de acordo com Ethan Putterman, que em seu livro *Rousseau, Law and the Sovereignty of the People* argumenta que mesmo os decretos executivos e decisões sobre temas particulares (relativos ao indivíduo e não à nação) são indiretamente influenciados pelas leis gerais, essas sim diretamente originárias da vontade geral e ratificadas periodicamente pelo povo soberano (PUTTERMAN, 2010, cap. 6, pp. 146-172).

2006, II, Cap.3, p. 37). Idealmente todos alcançariam as mesmas conclusões acerca da vontade geral por serem todos igualmente racionais (ROUSSEAU, 2006, II, Cap. 3, pp. 37-8). Mas, à medida que se comunicam, os cidadãos estão sujeitos a influências externas que acabam por mediar a sua interpretação sobre a vontade geral. O povo é facilmente "enganado" quando pertence a facções e associações, e tende a defender publicamente interesses parciais, e é por isso que cada cidadão deve “opinar de acordo com seu próprio ponto de vista” (ROUSSEAU, 2006, II, cap.3, p. 38).

A vontade geral não representa o bem comum por ser majoritária, e sim porque expressa um “admirável acordo entre o interesse e a justiça” (ROUSSEAU, 2006, II, cap. 4, p. 41). E a lei é, com efeito, a manifestação desse acordo, o ato fundamental de soberania – após dar vida ao corpo político, é preciso dar-lhe movimento. Por isso, toda lei trata de matéria considerada geral, tão geral quanto a vontade que a constitui. Não trata do indivíduo ou de assuntos particulares, e nesse sentido não pode ser feita senão pelo próprio povo em seu papel de soberano. Putterman faz uma distinção entre o que ele identifica como as leis fundamentais⁵, que são as expressões mais genuínas da vontade geral e instituídas pelo povo, e as leis particulares (ou decretos executivos) que têm por objeto questões e indivíduos particulares (e devem sempre estar de acordo com as leis fundamentais). Pode-se dizer, então, que o elemento central da legitimidade das leis fundamentais é a sua generalidade (PUTTERMAN, 2010, p. 26). Isso significa que não é possível criar leis fundamentais que não sejam igualmente aplicadas a todos, e que uma lei é tanto mais legítima quanto mais consensual.

Ora, se a associação civil depende de leis às quais o povo se submete porque produz, como instituí-las? Que instituição será capaz de enunciar a vontade do povo, de modo a fazer dela uma lei efetiva? Rousseau alerta:

“O povo, por si, quer sempre o bem, mas nem sempre o reconhece por si só. A vontade geral é sempre reta, mas o julgamento que a guia nem sempre é esclarecido” (2006, II, cap.6, p. 48).

Existe uma diferença importante entre a vontade, sempre reta, e o julgamento (ou a opinião) nem sempre esclarecidos. Daí a necessidade de garantir que o povo encontre “o bom caminho”, livre das vontades particulares e conformado à razão. Curiosamente, apesar da

⁵ "Such laws can be said to be fundamental in the sense each is constitutive of institutions that are the best of all possibilities for realizing the common good" (PUTTERMAN, 2010, p. 22).

centralidade da razão na formulação das leis, Putterman considera a importância de elementos como desejo, emoção, sentimento, superstição, preconceitos e o amor-próprio na determinação da vontade geral. "Reason, self-love and interest each play a role in securing freedom and yet none can be easily reconciled in even the most well ordered societies" (PUTTERMAN, 2010, p. 15). Esta controversa relação entre a razão e as emoções é, com efeito, uma das ideias mais originais de Rousseau, segundo o autor. A tensão entre uma e outra é, ademais, o que torna a perfeita unanimidade rara durante as votações na assembleia. E daí a conclusão de Putterman: "(...) there is no such thing as a Rousseauian ideal state in the sense of a political community in which citizens give a perfect corporeal expression to the general will with any regularity" (PUTTERMAN, 2010, p. 15).

É nesse contexto que surge determinante o papel do legislador, uma “inteligência superior”, que identifica, mas não se afeta pelas paixões humanas. Não à toa, trata-se de “um homem extraordinário no Estado” (ROUSSEAU, 2006, II, cap. 7, p. 50), que exerce essa função de produzir leis cuja autoridade é superior e exterior ao próprio povo e sua soberania. O legislador explicita, pois, um paradoxo:

“Para que um povo nascente experimentasse as máximas sãs da política e seguisse as regras fundamentais da razão de Estado, seria necessário que o efeito se convertesse em causa que o espírito social que deve ser a obra da instituição presidisse à própria instituição, e que os homens fossem antes das leis o que deveriam tornar-se por elas” (ROUSSEAU, 2006, II, cap.7, p. 52).

Rousseau teme que o povo não esteja, desde a sua constituição, preparado e bem-educado para discernir entre o seu interesse privado e a vontade geral. Por isso a figura do legislador é tão importante no momento constituinte, para que seja possível arraigar certo “espírito social”. As leis fundamentais formuladas pelo legislador têm o papel de fundar boas instituições e bons princípios que, estando de acordo com a vontade geral, devem guiar o povo no exercício do autogoverno. Isso importa, segundo Putterman, já que os indivíduos confundem o bem público com seu interesse particular todas as vezes que as instituições que dão força e substância às leis gerais sucumbem (2010, p. 23).

Mais uma vez, vemos clara a relação íntima entre a vontade (geral) e a lei fundamental. Sendo assim, o poder legislativo – mesmo após a passagem do legislador – é a expressão das “causas morais” das ações, e não de suas causas físicas (estas, relativas ao poder que as executa). Pela mesma razão, o poder executivo não pode pertencer ao povo como soberano: os atos do soberano são as leis fundamentais, que declaram a vontade geral.

Aplicá-las, pelo contrário, depende de considerar a realidade particular⁶. Para Rousseau, esse é o papel do governo, “encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil como política” (ROUSSEAU, 2006, III, cap.1, p. 72).

A dualidade entre o poder legislativo e o poder executivo reproduz, em certo sentido, a tensão entre vontade e julgamento. O governo – ou poder executivo – só existe por força do soberano, mas a sua vontade nunca é tão geral quanto aquela representada nas leis fundamentais (porque não se legitima pela participação direta do soberano). Por isso mesmo, para serem legítimas as ações do governo devem conformar-se à vontade geral. O problema da formulação das leis fundamentais segue, contudo, nebuloso. É preciso assegurar a participação de todos? Como promover o consenso nas assembleias?

Ciente das ambiguidades teóricas e dos inconvenientes práticos motivados pelo apelo ao legislador, Rousseau recupera os antigos governos romanos para responder a essa dificuldade nos limites “do existente ao possível”, como ele mesmo nos diz (2006, III, cap. 12, p. 109).

“Não basta que o povo reunido em assembleia tenha uma vez fixado a constituição do Estado, sancionando um corpo de leis; não basta que tenha estabelecido um governo perpétuo ou provido, de uma vez por todas, a eleição dos magistrados. Além das assembleias extraordinárias que casos imprevistos podem exigir, é necessário que haja fixas e periódicas, que por nada possam ser abolidas nem proteladas, de tal modo que no dia marcado o povo seja legitimamente convocado pela lei, sem que para tanto seja preciso fazer outra convocação formal” (ROUSSEAU, 2009, III, cap. 13, pp. 109-10).

Esta forte de recomendação de Rousseau traz à tona um dos temas mais famosos e sensíveis de sua obra: o papel da participação na determinação da legitimidade das decisões políticas. A reunião do povo em assembleia é o momento mais elementar da soberania, no qual “suspende-se o poder executivo e a pessoa do último cidadão é tão sagrada e inviolável quanto a do primeiro magistrado” (ROUSSEAU, 2006, III, cap. 14, p. 111). A presença de todos os cidadãos dispensa a constituição de um governo, “porque onde está o representado deixa de haver o representante” (ROUSSEAU, 2006, III, cap. 14, p. 111). Se desfazem ali os corpos intermediários (executivos) que mantém a cidade cotidianamente viva e operante.

⁶ "Intended to aid the state at the operating smoothly, decrees facilitate statecraft in all areas where popular decisionmaking would be wholly illegitimate, ineffective or dangerous. (...) decrees give content to the laws as they regulate social, civil and economic relations at the everyday level" (PUTTERMAN, 2010, p. 26).

Institui-se a autoridade soberana responsável por legislar, e de quem emana toda a legitimidade da ordem institucional.

Como vemos, nosso genebrino é explícito em relação ao componente popular de sua noção de soberania. A participação direta dos cidadãos nas assembleias é imprescindível para a formulação de boas leis orientadas pela vontade geral. "All of the people must vote for all the sovereign laws personally if a state is to be considered legitimate" (PUTTERMAN, 2010, p. 27). Este é, então, o segundo elemento constitutivo da legitimidade das leis fundamentais: elas precisam ser ao mesmo tempo gerais em relação ao seu objeto – referem-se ao conjunto dos cidadãos – e gerais no procedimento – devem ser unânimes e definidas em assembleia. Por isso, não surpreende que Rousseau seja duro em sua crítica àqueles que se dizem representantes do povo. Para ele, a existência de representantes encarregados de determinar a vontade geral e as leis que dela decorrem abre margem para que o interesse particular prevaleça⁷ e ameace a soberania do povo.

Vale a pena tomar um momento da leitora para observar como esse conselho de Rousseau repercute, por exemplo, na visão pessimista de Hannah Pitkin sobre o potencial democrático da representação. Em um texto de 2004, a autora caracteriza o genebrino como uma "voz democrática", por conectar diretamente a participação direta, pessoal e ativa dos cidadãos à liberdade e legitimidade das decisões políticas. Segundo ela, apesar de romântico e utópico para os dias de hoje, Rousseau estava certo ao afirmar que é impossível democratizar a representação porque os representantes não atuam como agentes do povo, mas apesar dele (PITKIN, 2004, p. 339). Mas Pitkin oferece uma solução para o problema: fortalecer formas de participação concretas e diretas no nível local, de modo que a experiência política compartilhada os permita revisar suas noções de interesse público e privado. Carole Pateman (2012) avança em sentido semelhante, defendendo que nem deliberação substitui a participação direta. Ao analisar o orçamento participativo, a autora destaca exatamente que a atuação em "mini-públicos" pode melhorar a governança e reforçar a legitimidade das decisões políticas.

⁷ Vale a pena ler os termos de Rousseau: "O arrefecimento do amor à pátria, a atividade do interesse privado, a imensidão dos Estados, as conquistas, o abuso do governo fizeram com que se imaginasse o recurso dos deputados ou representantes do povo nas assembleias da nação. É o que em alguns países se ousa denominar Terceiro Estado. Assim, o interesse particular de duas ordens é colocado no primeiro e no segundo plano, ficando o interesse público relegado ao terceiro" (ROUSSEAU, 2006, III, cap. 15, p. 114).

De volta aos escritos de Rousseau, vemos que distinção entre representantes e delegados indica precisamente o limite até o qual se podem conceder poderes políticos a outrem. Mais uma vez, é reforçada a importância da participação para assegurar a legitimidade do poder político instituído. É possível designar delegados, comissionados, responsáveis pelo exercício do poder executivo. O mesmo não vale para a produção das leis, que por serem declarações da vontade geral, deve manter-se nas mãos do povo. Ademais, essa é a maior garantia da liberdade – que as leis sejam produzidas pelo povo reunido em assembleia, e não pelos governantes.

Autoras como Nadia Urbinati vêem este justamente como o limite da democracia rousseauiana: por ser excessivamente voltada à decisão no momento das assembleias, pouco espaço haveria para a atuação dos delegados e governantes. Segundo Urbinati, eles seriam os verdadeiros responsáveis pela elaboração das leis, apenas ratificadas pelo povo. Daí a autora considerar a soberania popular do genebrino "ratificadora" e "decisionista", em que o povo participa apenas pontualmente. Putterman defende uma leitura intrigante e heterodoxa de Rousseau a esse respeito. Ao contrário de Urbinati, ele enfatiza que a participação de especialistas (representantes) na definição da agenda pública (e na elaboração das leis) não põe em risco a soberania do povo desde que o povo não seja impedido de também propor leis e coletivamente destituí-las se estiverem em desacordo com a vontade geral. "Whenever the majority is prevented from proposing, opposing or deliberating upon a law then it is the government who is sovereign" (PUTTERMAN, 2010, p. 51). Dessa perspectiva, o exercício da soberania é também uma forma de controle legislativo posterior. Finalmente, o autor ressalta que não haveria por que temer a participação dos representantes no processo legislativo, uma vez que eles são substancialmente supérfluos quando a vontade geral é universalmente conhecida (PUTTERMAN, 2010, p. 52).

Nos parece evidente, portanto, que a livre manutenção do vínculo estabelecido pelo pacto social requeira a prevalência da vontade geral sobre o interesse particular. Para que o pacto social seja mantido, é preciso que o interesse de cada um esteja permanentemente atrelado ao interesse coletivo. Se o bem comum encontra oposição pública, vemos a cidade degenerar-se: "(...) a unanimidade já não reina nos votos, a vontade geral deixa de ser a vontade de todos, levantam-se contradições, debates, e o melhor parecer não é admitido sem disputas" (ROUSSEAU, 2006, IV, cap. I, p. 126). Há, como vemos, uma conexão firme e estreita entre a vontade geral e a unanimidade (ou a incontestabilidade da vontade geral). De fato, Rousseau vê com olhar bastante preocupado a discussão pública e os dissensos acerca do

que seja o interesse comum, mesmo reconhecendo que o debate e a comunicação entre os cidadãos é inevitável. Nas assembleias deve reinar a harmonia, o que em outras palavras significa que “(...) quanto mais as opiniões se aproximam, tanto mais prevalece a vontade geral” (ROUSSEAU, 2006, IV, cap. 2, p. 128). Ora, se todos votam e legislam segundo a vontade geral, não haverá motivo para discordâncias. Cada cidadão deve perguntar-se, então, se uma lei em questão está ou não de acordo com a vontade geral. Trata-se de um parecer que precisa desconsiderar a vontade particular e pode resultar inclusive em leis contrárias ao próprio interesse individual⁸.

Apesar de afirmar que apenas um voto contrário rompe a unanimidade, vale a pena notar que Rousseau reconhece a sua eventual inconveniência. Adverte, então, que quanto mais importantes são as decisões, maior deve ser o consenso. Entretanto, quando se precisa de agilidade ao decidir, uma pequena diferença pode ser considerada suficiente. Convém lembrar que isso não significa que a vontade geral pode ser traduzida pela vontade da maioria – sabemos que ela não é nem mesmo a vontade de todos. Ocorre que, quanto maior a unanimidade em relação a determinada matéria, maiores as chances de estar-se próximo à vontade geral. É tão mais difícil para uma facção encobrir seu interesse privado quanto mais pessoas este grupo precisar convencer de que se trata da defesa do interesse comum.

Resgatar a soberania do povo de Rousseau importa, finalmente, porque motiva uma reflexão sobre o papel da unanimidade e universalidade na justificação da legitimidade do poder político. A constituição das comunidades políticas depende de um contrato que, real ou hipoteticamente, implica o consentimento de todos com “(...) um compromisso recíproco do público com os particulares” (ROUSSEAU, 2006, I, cap. 7, p. 23)⁹. Estando unidos em um “todo”, o corpo coletivo dos cidadãos passa a possuir uma vontade geral e comum que representa o interesse coletivo. Aqui também a legitimidade do poder político consiste na “generalização” da vontade, em oposição à concorrência pública de interesses particulares. Este é o caso mesmo quando o autor reconhece os limites do exercício do poder político e do julgamento individual, que nem sempre visa o bem comum – uma decisão é mais legítima quanto maior o consenso, não porque seja maior a força do número, mas porque são maiores

⁸ “Quando, pois, o parecer contrário ao meu prevalece, isto só prova que eu me enganei e que aquilo que eu imaginava ser a vontade geral não o era. Se meu parecer particular tivesse prevalecido, eu teria feito o que não desejava e então não teria sido livre” (ROUSSEAU, 2006, IV, cap. 2, p. 130).

⁹ O pacto social pode ser reduzido aos seguintes termos: “Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e recebemos, coletivamente, cada membro como parte indivisível do todo” (ROUSSEAU, 2006, I, cap. 6, p. 22).

as chances de aproximar-se da vontade geral. O pacto social e a vontade geral manifestam o incontornável vínculo entre a legitimidade e formas de unificação, seja na constituição do corpo político ou na manutenção de sua virtude e vitalidade.

1.2. O legado universalista da soberania rousseauiana

Deixando de lado, por enquanto, as formulações originais d' *O Contrato Social*, veremos que o modelo rousseauiano, que evoca as pequenas democracias participativas e orientadas para o bem comum, atravessou os séculos, as teorias da democracia e da soberania popular. Pierre Rosanvallon, autor que muito se dedicou a pensar as tensões da democracia representativa contemporânea, nos ajuda a entender por que este “passado cívico idealizado” ainda representa algo de uma grande promessa não-realizada das democracias contemporâneas. As primeiras palavras do autor em sua instigante obra sobre “a democracia em tempos de desconfiança” apontam destacam:

“The democratic ideal now reigns unchallenged, but regimes claiming to be democratic come in for vigorous criticism almost everywhere. In this paradox resides the major political problem of our time” (ROSANVALLON, 2008, p. 1).

Então, se encontramos hoje diversos diagnósticos pessimistas em relação ao futuro normativo das democracias representativas (Pateman 1970, 2012, Fraser 1990, Pitkin 1967, 2004, Espejo 2011), haveria solução para as comunidades políticas que desviaram tanto do “modelo original” e acabaram traindo suas promessas originais de liberdade, igualdade e autonomia? Rosanvallon propõe uma abordagem interessante para o problema, que nos ajuda a pensar sobre os impactos dessas democracias representativas sobre o conceito de soberania popular.

Para entender melhor o lugar deste “modelo original”, que alimenta tantos paradoxos contemporâneos – e lidar, então, com as ambiguidades da representação democrática – nosso caminho passa por entender de que maneira Rosanvallon identifica a persistência do “povo” e da vontade geral como fundamentos da legitimidade do poder político. Em um trabalho importante sobre a questão da legitimidade, *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity* (2011), o autor se preocupa em mostrar que não é nada óbvia ou “natural” a coincidência entre a soberania popular e o princípio da maioria endossado pelo modelo eleitoral. “One is a general, or, if you wish, a philosophical posting of a political subject,

while the other is a pragmatic selection procedure” (ROSANVALLON, 2011, pp. 1-2). As democracias representativas sobrepõem um princípio de justificação e uma técnica de decisão, confundindo dois elementos de natureza bastante diversa¹⁰ – problema que aumenta ainda mais quando se procura justificar o resultado eleitoral com base em formulações que recuperam a vontade geral e a força da unanimidade: “(...) we behave as though as the majority were the same as the whole, as though majority rule were an acceptable way of imposing stronger demands on the governed” (ROSANVALLON, 2011, p. 2).

Foi essa sobreposição entre procedimento e justificação, que combina sufrágio universal e governo das leis, o que permitiu que modelos representativos de governo fossem adotados como formas democráticas. Entretanto, Rosanvallon chama atenção para o significado das eleições até pelo menos o século XIX: elas eram, antes de tudo, um "ritual de comunhão" em que se expressava a confiança da comunidade em suas lideranças (2011, pp. 20-1). Mais que tornar públicas divisões e discordâncias, a contagem dos votos era uma demonstração de unidade política. Vemos, portanto, que a unanimidade não é tanto uma questão numérica e mais uma "qualidade social", para usar as palavras do autor. De outro lado, o emprego do método eleitoral atesta a importância da participação desde as primeiras formas democráticas. O ideal da inclusão foi primeiro associado à busca por consensos, só depois passou a refletir a diversidade de opiniões e preferências individuais.

Por isso mesmo, acatar as decisões majoritárias era uma estratégia técnica que em nada se relacionava com a perspectiva pluralista das democracias liberais de hoje¹¹. O ideal filosófico da unanimidade ainda deixava pouco espaço político para a diversidade de julgamentos, mesmo na França e nos Estados Unidos pós-revolucionários. Considerando a "Nova Inglaterra" oitocentista, nosso autor destaca:

"When serious conflicts arose, majority rule was never contemplated as a means to resolving them. Secession was the only way out. The minority withdrew, leaving

¹⁰ “The justification of the power by the ballot box has always implicitly rested on the idea of a general will and thus on a ‘people’ symbolically standing for the whole in society. This sociological notion was reinforced by a moral insistence on equality and a legal imperative of respect for rights, an insistence that consideration be given to the intrinsic value of each member of the community” (ROSANVALLON, 2011, p. 2).

¹¹ Mesmo o conceito de "minoria" expressava o peso da unanimidade: "Minorities, it was believed, posed a challenge to democratic societies, or stood as anomalies. A minority was either a persistent archaism, a survival of the past in the present, or the bearer of a new idea that had yet to become a part of customary practice. Minorities were thus defined not as political groups but as mere historical artifacts of the progress of civilization. They were by their very nature temporary and destined either to wither away or to gain support until they one day expressed the sentiment of the entire society" (ROSANVALLON, 2011, p. 25).

only one homogenous and united group behind and forming another somewhere else" (ROSANVALLON, 2011, p. 26).

Essa visão holista da legitimidade política é igualmente forte no caso francês. Os revolucionários de 1789 encontraram na vontade geral amparo para a sua noção individualista de unanimidade. Assim, ao mesmo tempo em que "sacraliza o indivíduo" contra as divisões aristocráticas e corporativistas do Antigo Regime, a vontade geral evoca e exalta a unidade e a harmonia nacional.

Amarrar a regra da maioria a um ideal de unanimidade representou, então, um esforço teórico e político no sentido de estabelecer a legitimidade do poder político nos termos aqui chamados rousseauianos. Isso se sustenta, segundo Rosanvallon, até a segunda metade do século XIX. O acirramento dos conflitos de classe reconfigura o voto como expressão da diferença e mecanismo de resolução de conflitos (ROSANVALLON, 2011, p. 30). A crescente desconfiança de que os partidos políticos fossem capazes de defender interesses verdadeiramente coletivos torna importantes (e mais competitivos) os resultados eleitorais, depressindo-se a força "ritual" e unificadora do processo. Não à toa, as lutas pelo sufrágio universal na Inglaterra e na França do período salientavam que o governo deveria satisfazer as necessidades da maioria (pobre e trabalhadora). Era preciso "ajustar" a representação para que fossem igualmente corrigidas as decisões sobre as políticas públicas.

Pululavam diagnósticos de "crise da democracia", ancorados especialmente na desconfiança em relação ao mecanismo eleitoral. Se as eleições ainda eram legalmente legítimas, sua autoridade moral estava permanentemente comprometida (ROSANVALLON, 2011, p. 30). Mas o ideal de unanimidade não perde fôlego. O século XX inaugura uma nova forma de legitimidade associada às burocracias governamentais, que antes eram vistas como meros agentes do poder executivo na implementação das leis elaboradas pelos legisladores. O aumento drástico dos Estados demandava eficiência, e a perda de prestígio dos parlamentos refletia a desilusão relativa à capacidade de os representantes eleitos expressarem a vontade geral.

"Although the law continued to be seen as 'the expression of the general will', the masses had become disenchanted with the idea. In their eyes, the representative institutions of the state no longer embodied the Republic or the rightful rule of universal suffrage" (ROSANVALLON, 2011, p. 36).

Essa atmosfera de desencanto abarca e incentiva a dissociação entre o elemento substantivo e o elemento procedimental da democracia. A regra da maioria valida o resultado eleitoral, mas já não assegura nenhum consenso político. Quando os partidos ficam definitivamente marcados por expressar o interesse privado – em detrimento do bem comum – passa-se a controlar sua influência nas decisões políticas por meio de autoridades regulatórias independentes do poder legislativo. Uma nova forma de legitimidade, associada à objetividade do poder administrativo, incorpora os anseios pela defesa da vontade geral universal e imparcial. Mais uma vez, portanto, a legitimidade do poder político requer a representação da generalidade.

A noção de serviço público que emerge enfatiza o propósito do poder administrativo: a proteção e a execução do interesse público. Seja por sua virtude e dedicação, seja pela objetividade e racionalidade com que toma as decisões, o "burocrata moderno" está essencialmente identificado com a vontade geral. A "democracia objetiva" da administração pública retrata o esforço de evitar qualquer desvio em direção ao interesse particular ou partidário, e apenas ela pode satisfazer os requisitos de permanência e generalidade necessários para a realização do bem comum (ROSANVALLON, 2011, p. 50).

O poder político do parlamento e o poder administrativo da burocracia se combinam para recriar, então, a tensão constitutiva das democracias modernas – entre o consenso e a regra da maioria (ou, em outras palavras, entre a validade do conflito e a aspiração pelo consenso). A legitimidade da eficiência e da competência, que agora remetem à generalidade, completam a enfraquecida legitimidade da maioria eleitoral:

"A new vision of the general interest emerged in contrast to what was stigmatized as 'party politics'. No one denied that the parties had a role to play in defining the general will, yet nearly everyone was contemptuous of a regime in which the parties could do no more than express the sum of various special interests" (ROSANVALLON, 2011, p. 52).

Uma breve comparação entre as formas de seleção de representantes e servidores públicos ajuda a entender como a expectativa da não-parcialidade muda de lugar – vai das eleições em direção à burocracia. Há uma identificação entre o desinteresse (no sentido da supressão do interesse privado) e a generalidade que, na proposta rousseauiana, está intimamente atrelada ao exercício do poder legislativo – o povo enquanto soberano é capaz de reconhecer a vontade geral. Como vimos, as primeiras visões sobre a eleição revelam essa mesma diligência para o bem comum. A escolha de um governante pela via eleitoral

implicava um acordo sobre a sua sabedoria e capacidade para exercer o cargo orientado para a coletividade. Eram, pois, valorizadas as qualidades morais e intelectuais do cidadão que se dispõe à vida pública¹² - ora, não é exatamente isso o que se faz nos concursos?

A instituição de exames competitivos para preencher os cargos da administração pública substitui o processo eleitoral quando este último anuncia a concorrência de diferentes opiniões. O clássico dualismo entre vontade e julgamento (razão e opinião) se recompõe conforme os processos seletivos competitivos ocupam o lugar da generalidade que visa o bem comum, restando à arena eleitoral o papel da acomodação de posições em conflito. Os concursos recuperam a legitimidade substantiva que se perde com as desilusões democráticas do século XIX, e oferecem uma nova encarnação da generalidade - tão unânime, física e palpável quanto o povo que outrora se revelava na vontade da maioria.

Esta não é a última cena da história da legitimidade política contada por Rosanvallon. Veremos no próximo capítulo como também essa nova conformação do dilema democrático se desfaz em favor de outras generalidades, no plural, menos estáticas e mais enérgicas. Por ora, importa sobretudo frisar que a articulação da democracia como um regime e como uma forma de governo não é imediata e nem desprovida de tensões, como já apontava Rousseau. Aventar a soberania do povo como origem e exercício da autoridade política legítima consolidou a unanimidade (a vontade geral) como um valor moral, social e político¹³, mesmo em contextos tão heterogêneos e plurais como o das democracias modernas dos séculos XIX e XX.

A longa sobrevivência do paradigma rousseauiano do consenso (e da própria existência de uma formulação única do bem-comum) demonstra a sua força mesmo diante de significativas transformações históricas, com consequências práticas mas também normativas para a democracia como a entendemos hoje. É porque estamos duvidosas da realização das promessas democráticas de igualdade, liberdade e autogoverno, e receosas da disposição dos governantes em comprometerem-se com o bem comum, que é tão importante investigar os

¹² De acordo com Rosanvallon, as eleições não-competitivas e os concursos têm em comum o foco na seleção de pessoas, e não na escolha entre diferentes posicionamentos. Nos dois casos, trata-se de encontrar as qualidades intelectuais desejáveis para determinado cargo público. "It is easy to understand why choices were normally expected to be unanimous, since there ought to be no difference of opinion in recognizing talent and qualifications" (ROSANVALLON, 2011, p. 56).

¹³ "Democratic regimes eventually adopted the principle of majority rule as a practical procedural necessity, since *numerical unanimity* was virtually impossible to achieve. Yet at the same time they remained under the sway of this older idea of *substantive unanimity*. Substantive unanimity is a less reductive concept than numerical unanimity" (ROSANVALLON, 2011, p. 17).

dilemas constitutivos da soberania do povo. A sociedade da desconfiança generalizada diagnosticada por Rosanvallon (2008) gesta novas formas de participação e legitimidade, e entendê-las depende de reconhecer os problemas impostos pelo ideal da unanimidade democrática.

Essa é a inquietação que move a crítica de Paulina Ochoa-Espejo (2011) ao que ela chama "a indeterminação da unificação popular". A autora se propõe a pensar que os problemas na consolidação das democracias talvez devam menos a más realizações do ideal da soberania do povo que ao próprio projeto da soberania do povo como ele tradicionalmente se apresenta (ESPEJO, 2011, p. 29). Como Rosanvallon, Espejo oferece uma alternativa para interpretar o conceito de modo a torná-lo compatível com a nova realidade democrática. Mas antes, nosso foco são as suas considerações sobre a maneira pela qual a teoria política vem enfrentando a questão do que é o povo.

Ao longo do seu livro *The time of popular sovereignty: process and the democratic state*, Espejo argumenta que a legitimidade da soberania popular é construída sob a suposição da unificação popular (ESPEJO, 2011, p.2). O que é curioso, sugere ela, diante da memória dos usos totalitários desse tipo de formulação para justificar todo tipo de violência contra aqueles que não participam de certas coletividades arbitrárias. Por que, então, essa tese segue apelativa para o público e até para os filósofos políticos de hoje? Em poucas palavras, porque há uma suposição implícita de que, em um Estado bom e justo, deve existir algum princípio que harmoniza todas as vontades por meio da razão. A legitimidade depende dessa coincidência entre vontade e razão, ou seja, de um consenso que é raro em pequenos grupos e impraticável nas grandes sociedades. Daí sugerir, pois, que a força da soberania popular não advém da unificação prática, mas de uma promessa de unidade essencialmente hipotética.

Assentar a legitimidade do poder do povo em uma hipótese de unificação é a única maneira de protegê-la dos abusos dos governantes. Se, como vimos com Rousseau, o povo não pode estar errado, então qualquer desvio da vontade geral resulta da "má aplicação" do conceito, e não de sua própria definição (ESPEJO, 2011, p.5). Nesse sentido, encontrar as decisões que o povo tomaria caso fosse unificado bastaria para descobrir qual a melhor decisão, a mais legítima¹⁴. Ocorre que, se não for possível estabelecer que os indivíduos de

¹⁴ Uma visão tão hipotética sobre a soberania popular também precisa supor que qualquer desacordo sobre os princípios de unificação ocorre apenas porque não se alcançaram as condições ideais para o consenso. Nesse caso é preciso afirmar também que não devem haver boas razões para discordar com tais princípios caso se

fato consentiriam, a legitimidade do Estado fica em risco. É por isso que as teorias da soberania popular apontam para a unidade no futuro ou no passado, mas não podem demonstrar essa unificação no presente (ESPEJO, 2011, p.6).

Estamos aqui às voltas com o problema de "quem é o povo", isto é, como distingui-lo da multidão desordenada ou de uma facção usurpadora. Ao lidar com um conceito político de povo – e não abordagens com ênfase em vínculos familiares ou culturais, noções que destacam elementos sociológicos (a ideia de que o povo são os pobres, por exemplo) ou exclusivamente territoriais – precisamos enfrentar o desafio de circunscrever uma comunidade política de maneira democrática. Não é trivial declarar que o povo é uma coleção de indivíduos que se reúnem voluntariamente com o propósito de organizar instituições de governo em determinado território, indivíduos que concordam com princípios que promovam a liberdade e a igualdade (ESPEJO, 2011, p. 37-8). Para a autora, esse é o corolário da unificação implícita na definição do povo nas democracias liberais modernas.

Ressurge, portanto, a dificuldade de estabelecer princípios democráticos que sejam anteriores e externos ao próprio povo, apresentada por Rousseau como o impasse em fazer com que os cidadãos sejam antes das leis aquilo que deveriam tornar-se por meio delas (ROUSSEAU, 2006, p. 52). Espejo traduz a circularidade entre as boas leis e os bons cidadãos no paradoxo da auto-constituição do povo, que constantemente recai em um "círculo vicioso" entre os cidadãos e as instituições democráticas, a partir do qual é impossível circunscrever o povo de maneira democrática.

"You cannot determine, by means of vote, who will belong to the demos that is to vote on that very question. But if choosing the criterion for exclusion is not itself to be done democratically, then we face another problem. (...) Unless the people is already there, there is no way to jump-start a democratic people legitimately" (ESPEJO, 2011, p. 42).

Este embaraço se resolve, para Rousseau, com o apelo à vontade geral, sempre justa e sempre reta. Ou, no mundo contemporâneo, pela suposição do consenso que nunca se realiza na prática - seja com teorias *mecânicas* ou *teleológicas* da justificação da legitimidade do poder político do povo. Espejo utiliza essa nomenclatura para esclarecer as suposições implícitas a estas duas formas de unificação popular, destacando o conceito de povo que

estabeleçam essas condições - que podem ser, por exemplo, o acesso à educação e ao desenvolvimento moral, ou mesmo o total acesso à informação antes da deliberação (ESPEJO, 2011, p. 6).

subjaz a cada uma delas. Visões mecânicas recorrem a mecanismos (constitucionais e eleitorais) para indicar que indivíduos podem participar e como todos se mantêm unidos. "(...) you have a mechanical conception of the people when you think of the causes that bring people about" (ESPEJO, 2011, p. 68). Ou seja, segundo essa concepção da justificação da legitimidade do poder político, o povo se define pela maneira como se organiza coletivamente, pelas causas que o tornam povo. Ganham espaço debates sobre arranjos constitucionais e procedimentos eleitorais, mas resta impalpável uma forma original de unificação, que ocorre em algum momento do passado ou do futuro e nunca se materializa uma vez que não há nenhum mecanismo perfeito de agregação das vontades.

Concepções teleológicas, por sua vez, frisam o objetivo do consenso, precisando o ponto de chegada comum para então determinar a composição do povo. Como não é possível apontar para um momento de unificação do povo na história, a intenção é constituir-lo democrático a partir de ideais e princípios. "(...) the people can be defined by its tendency to become what it ought to be" (ESPEJO, 2011, p. 71). Isto é, tendo em vista um propósito comum (liberdade, igualdade e autodeterminação coletiva), os indivíduos se esforçariam para alcançá-lo da melhor maneira. Nesse caso, deve-se supor que haja unanimidade sobre o projeto e os objetivos de uma sociedade democrática.

Espejo critica as duas concepções pelo mesmo motivo: o requisito da unificação em algum momento no tempo é o que fundamentaria a legitimidade do Estado democrático. Por isso, a autora considera as duas concepções deterministas – a existência das instituições se justifica pelo estabelecimento de objetivos ou pela escolha de um mecanismo para alcançá-los (ESPEJO, 2011, p. 72). Nas concepções teleológicas, o principal problema está em definir as formas pelas quais se deve, então, perseguir o ideal da democracia. A principal resposta para essa pergunta passa por resgatar a vontade geral e reafirmar que o interesse individual de cada um coincide com o melhor interesse coletivo. Nesse caso, a própria vontade geral é o objetivo e a condição para o estabelecimento de uma sociedade democrática, e a soberania popular precisa ser aceita como uma meta legítima.

"(...) the general will is not a contingent arrangement, but rather the only possible arrangement that guarantees the freedom of every member of a group, and therefore this goal brings the people about" (ESPEJO, 2011, p. 74).

Todas as teorias justificatórias que visam atingir ideais como liberdade e justiça recaem nesse mesmo determinismo. Seus propósitos são o motor das atitudes eticamente

orientadas dos cidadãos que, a depender de ser estágio de desenvolvimento moral, reconhecem ou não a legitimidade dos objetivos.

As concepções mecânicas, por sua vez, são deterministas porque confiam em mecanismos para explicar uma tendência natural à unificação. O foco na causalidade entre os procedimentos e os ideais democráticos transforma contrato social na busca estratégica pelo auto interesse, e esta é a conexão entre as ações individuais e a vontade geral (ESPEJO, 2011, p. 78). O indivíduo racional é aquele que contribui para o bem público à medida que percebe as vantagens disso para si mesmo – e não necessariamente motivado por um ideal exterior. Ao final, espera-se que este equilíbrio entre o público e o privado justifique, ao mesmo tempo, as instituições do Estado e as fronteiras do povo.

Um dos maiores incômodos de Espejo ao analisar as teorias da soberania popular é o temor dessas teorias em enfrentar o tempo como elemento constitutivo do conceito. Por isso, ela advoga em defesa de uma noção processual do povo, que realmente incorpore as contingências e a inconstância da vontade geral, em contraposição ao que ela chama de legitimação por meio de "imagens temporais" - do passado e do futuro, e que reiteram a necessidade de unificação. O povo de Espejo é, então, uma série de eventos que se desdobra coordenada pelas práticas de constituir, governar e transformar um conjunto de instituições (ESPEJO, 2011, p. 137). Trata-se do exercício da "liberdade criativa" (a criatividade que pertence às pessoas e seus processos, intuições e experiências) de um povo que é mais do que uma sucessão de momentos estáticos, porque persiste no tempo sem um ponto de chegada - o horizonte é sempre indefinido e contingente. Expandir o povo no tempo significa incorporar a novidade no centro de sua definição, já que os processos nunca estão completos.

O problema, então, é que legitimar a soberania popular a partir de imagens do passado significa nomear um momento fundador, instaurando o processo democrático a partir de referências estáticas. Assim, mesmo que as mudanças nas práticas e no povo possam ser incorporadas em um fluxo de democratização, é preciso estabilizar em uma narrativa histórica o momento de acordo universal sobre princípios – uma assembleia constituinte, por exemplo. Sofia Näsström (2007) considera esta uma maneira de escapar do problema da legitimidade do povo. Desse ponto de vista, a instituição de uma comunidade política é mais um fato histórico que um problema democrático, restando obliterada a conexão (ou o vácuo) entre o momento fundacional e a justificação da sua legitimidade.

Falar de visões do futuro, por outro lado, sugere que a legitimidade da soberania do povo está estreitamente ligada ao consenso acerca dos ideais de autonomia coletiva, liberdade e igualdade. De acordo com Näsström, a lacuna entre as leis e o governo, entre a igualdade e a autoridade, acaba por ser substituída pela noção de vontade geral, que estabelece um consentimento hipotético (2007, pp. 637-8). A expectativa de um acordo unânime é localizada no futuro exatamente para que se legitimem no presente as instituições que oferecem a possibilidade de alcançar coletivamente os ideais supostamente compartilhados por todos.

As análises de Rosanvallon e Espejo explicitam as tensões inevitáveis do conceito de soberania popular, ao mesmo tempo que apontam para permanência de muitas marcas do universalismo que encontramos na formulação rousseauiana. A necessidade de unificação da vontade sob um princípio comum (e racional) determinou os significados de instituições e procedimentos intimamente relacionados com a prática democrática, como a regra da maioria, a eleição, a burocracia administrativa e o serviço público. Rousseau desvinculou a vontade geral e o interesse privado, para então tornar a vontade geral fundamentalmente incontroversa – o bem comum é mais que a agregação de vontades, é aquilo que resta quando são eliminadas todas as diferenças. Em boa medida essa é a suposição que sustenta as “imagens do passado” e “visões do futuro” que temos das democracias, e delas decorrem uma legitimidade intimamente vinculada ao consenso (histórico ou hipotético).

A força unificadora dessa concepção de soberania popular é a mesma de suas contradições. Não há nenhuma solução fácil para o dilema entre a vontade e a opinião, a razão e o julgamento, a parte e o todo, o privado e o público. Todas essas são traduções diferentes para a dupla-indeterminação democrática a que se refere Rosanvallon, e que foram primeiro explicitadas por Rousseau. Como se tentou demonstrar, a legitimidade do poder político do povo tem sido intimamente associada a uma concepção de povo unificadora – que é mais questionada quanto mais se estimam a particularidade, a experiência, o tempo e um elemento possivelmente democrático do conflito. O desafio que se coloca pela frente, então, é o de explorar as alternativas que as teóricas e os teóricos políticos encontraram para incluir novos elementos à soberania popular, que pudessem corresponder aos novos ares inquietos e sedentos por transformação social.

2. A SOBERANIA POPULAR CONTEMPORÂNEA E SEUS DILEMAS CLÁSSICOS

É inevitável esbarrar nos escritos de Jurgen Habermas para pensar os dilemas da soberania popular na democracia contemporânea. Habermas dedicou muita atenção às possibilidades de realização prática dos ideais democráticos de liberdade e igualdade bradados pelas revoluções do final do século XVIII e início do XIX. Ao mesmo tempo, ele orienta, é preciso reconhecer os limites desses conceitos como formulados pelos revolucionários daquele tempo. Motivadas por essa recomendação, seguiremos neste capítulo olhando para os limites de certo ideal de unificação frequentemente associado ao modelo rousseauiano. Se já sabemos que desta unificação emergem contradições que possivelmente restringem o potencial democrático da soberania popular, veremos agora alguns dos esforços contemporâneos para lidar com esta tensão. A partir dos debates da teoria democrática deliberativa inspirada por Habermas, nossa intenção é mapear algumas das críticas que motivaram uma reformulação do conceito, atentas às consequências da incorporação de noções como deliberação, espaço público, mundo privado, controles e tempo. Habermas, Bernard Manin, Nancy Fraser, Seyla Benhabib e Nadia Urbinati serão mobilizadas aqui como importantes exemplos de teóricas (e teóricos) que se aventuraram a pensar a soberania popular em tempos turbulentos de sociedades múltiplas e desiguais.

Não é trivial que o debate da teoria democrática esteja, pelo menos a partir dos anos 1960, voltado para as formas de participação que asseguram a legitimidade política. A soberania do povo como uma forma de poder constituinte foi tratada como consensual à medida que se consolidaram as democracias modernas. Mais uma vez, Rosanvallon é categórico: "The idea that people are the sole legitimate source of power has come to be taken for granted. No one would even dream of contesting or even questioning it" (2011, p.1). Este movimento em direção ao exercício da soberania é, aliás, uma das razões pelas quais Rousseau segue como um paradigma – para ser aceito ou criticado, é verdade. Como vimos, o genebrino conecta de maneira indissociável a vontade geral, a participação do povo nas assembleias e a legitimidade do poder político.

Nesse sentido, apresentar os debates suscitados por Habermas na teoria democrática que se preocupa com a deliberação significa destacar uma das maneiras pelas quais o universalismo foi criticado em sua associação com a legitimidade das decisões políticas. Nesse sentido, será interessante perceber como as dúvidas em relação ao modelo rousseauiano culminaram na formulação de uma noção de soberania popular procedimental e deliberativa, que pode levar em conta sujeitos socialmente inseridos. Os debates em torno do

conceito habermasiano de esfera pública conformam um campo fértil para pensar as tensões que consideramos constitutivas do conceito, que ora se refere à origem e ora ao exercício do poder político. É verdade que há outros caminhos possíveis para repensar a o povo e sua soberania diante dos desafios de uma sociedade conflituosa e heterogênea. Veremos, então, como Nadia Urbinati, por vias distintas, se depara com problemas bastante semelhantes.

Com Habermas, partimos do diagnóstico pessimista do final dos anos 1980 e início dos 90: de acordo com o autor, a consciência efervescente da Revolução Francesa teria empalidecido, restando opaco o “conceito holista de prática política” centrado na autonomia e na auto-realização ou, em outras palavras, na soberania do povo e subjetividade do indivíduo. À medida que a participação de todos na formação política da vontade se institucionaliza, surgem inegáveis as contradições do conceito de soberania popular diante de obstáculos não políticos, oriundos do processo de diferenciação da economia e da burocracia. Habermas é categórico: “O povo, do qual deve emanar todo poder organizado em forma de Estado, não forma um sujeito com consciência e vontade. Ele surge sempre no plural: *enquanto* povo ele não é capaz de agir nem de decidir como um todo” (HABERMAS, 2003 [1988], p. 255, ênfase no original).

São essas ambiguidades e o tom melancólico no tratamento das democracias no final dos anos 1980 que levam Habermas a resgatar e traduzir o conteúdo normativo das Revoluções para o seu tempo. De fato, o autor consegue estruturar um dos problemas fundamentais da teoria democrática, especialmente em torno de seu conceito de esfera pública burguesa – famoso desde a publicação, em 1962, de *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Interessa aqui, entretanto, o acalorado debate do final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990 que leva o autor a revisá-lo. Isto porque esse é um dos momentos em que as questões em torno da legitimidade democrática do poder político parecem tornar-se mais relevantes tanto nos trabalhos de Habermas quanto ao olhar de suas críticas e críticos.

Voltar o olhar para a contenda envolvendo a noção de esfera pública nos permitirá mostrar que a introdução de um conceito de esfera pública não-burguesa (FRASER, 1990) e a valorização da deliberação para a legitimação das decisões públicas (MANIN 2007, BENHABIB 1996, URBINATI, 2006) foram importantes movimentos contrários ao pessimismo e ao idealismo que assombra o exercício da soberania popular nas democracias modernas. Como se tentará mostrar, a alternativa da teoria democrática é um conceito procedimental de soberania, eventualmente capaz de dar voz à pluralidade por meio da democratização da deliberação pública.

2.1. A soberania como um processo e os limites do universalismo

Poucos anos antes de lidar mais diretamente com as críticas ao seu conceito de esfera pública burguesa, Habermas escreve *A soberania do povo como processo* (1988). É nesse trabalho que o autor revisa os princípios da Revolução Francesa em busca de reavivá-los. Curiosamente, a conclusão a que se chega é que o modo mais democrático de entender a soberania popular em uma Europa pós-revolucionária é conceder-lhe um caráter procedimental. Mas Habermas não é completamente original nessa proposta: o texto de Bernard Manin, de 1987, pretende exatamente “(...) mostrar por que a deliberação, em vez de pretender a unanimidade, tem de ser a base de qualquer teoria da legitimidade” (MANIN, 2007 [1987], p. 15). Vale a pena, então, observar os principais acordos e distanciamentos entre as duas visões acerca da soberania popular e da democracia deliberativa.

Atentando para o momento histórico político em que vivem e escrevem Habermas e Manin, não surpreende que os dois duvidem do potencial democrático do liberalismo. Retomando formas mais radicais do argumento liberal, Manin aponta que para os defensores dessa perspectiva a liberdade dos indivíduos está estreitamente atrelada à sua segurança e com a manutenção de uma esfera de não-interferência (do Estado, mas também de outrem) (MANIN, 2007 [1987], p. 15). Para o autor, a consequência dessa concepção negativa de liberdade é que a segurança é o único princípio político aceitável, e as regras definidas pela autoridade política só podem ser universais à medida que assegurem a paz e sejam igualmente aplicadas a todos. A liberdade é o único componente da igualdade entre os indivíduos e o critério normativo para avaliar a legitimidade da ordem política (e não o bem-estar, por exemplo).

A principal objeção ao liberalismo radical refere-se à capacidade de o “Estado mínimo” prover as condições necessárias para que a liberdade universal seja alcançada. Como bem lembra Manin, existem desigualdades materiais suficientemente agudas para impedir que um indivíduo, abaixo de certo mínimo, tenha condições de perseguir livremente seus objetivos (MANIN, 2007 [1987], p. 17). Nem mesmo os esforços de Rawls no sentido de encontrar algum equilíbrio entre o acordo universal em torno da liberdade e níveis mínimos de igualdade social parecem suficientes. Para que uma teoria da justiça possa ampliar as ações do Estado, Manin entende que não há como sustentar um acordo universal sem o evidente favorecimento dos mais pobres.

“O universalismo almejado não foi obtido porque o segundo princípio [da justiça de Rawls, em que as desigualdades econômicas só podem existir para o maior benefício

possível dos desafortunados] está apoiado num ponto de vista particular ao invés do ponto de vista universal do indivíduo racional” (MANIN, 2007 [1987], p. 18).

Foi em meio às disputas entre liberais e democratas que a soberania popular se destacou como uma noção ao mesmo tempo inevitável e controvertida. Para escapar da vontade totalizante sem abandonar o consentimento como origem da liberdade política, Habermas aponta para um “esclarecimento democrático” do liberalismo. O que se vê é uma reinterpretação do princípio da soberania do povo, que “(...) só pode manifestar-se sob as condições discursivas de um processo de diferenciado de formação da opinião e da vontade” (HABERMAS, 2003 [1988], p. 260). Igualdade e liberdade podem, enfim, conectar-se por meio do discurso que visa o consenso. Resta saber, então, como tornar esse consenso possível – ou, de outro lado, como justificar a legitimidade das decisões tomadas por uma maioria.

Habermas dá uma pista ao dizer que a regra da maioria precisa guardar uma relação próxima com a busca da verdade. É o mesmo que atestar que o conteúdo das decisões majoritárias precisa ser racionalmente motivado, ainda que seja sempre provisório. A melhor forma de encontrar essa mediação entre a razão e a vontade, entre o consenso e a maioria, é o discurso público. Como bem coloca o autor, “(...) a tensão normativa entre igualdade e liberdade pode ser aliviada a partir do momento em que se abandona a *interpretação concretista do princípio da soberania do povo*” (HABERMAS, 2003 [1988], p. 262, ênfase no original). A soberania popular perde, pois, o seu caráter inerentemente voluntarista e ganha um caráter político, porque a suposição da razão é mediada e falível – pode ser publicamente contestada¹.

Manin também procura traçar paralelos entre a democracia e o liberalismo, com vistas a chegar a um conceito deliberativo de democracia e uma justificação do princípio da maioria. De acordo com a formulação do autor, tanto o pensamento democrático quanto a teoria liberal buscam estabelecer uma ordem baseada na vontade dos indivíduos. “Ambos chegam à mesma conclusão: na esfera política, é a unanimidade que provê os princípios da legitimidade” (MANIN, 2007 [1987], p. 19). Ao critério da legitimidade, entretanto, as teorias democráticas acrescentam a demanda por eficiência, o que as permite transformar o princípio da unanimidade em outro mais realista, o da maioria.

¹ Esse movimento de Habermas é inspirado em Fröbel, autor que “dessubstancializa a vontade” e aponta procedimentos de formação de opinião e da vontade como capazes de assegurar a liberdade por direitos iguais de participação e comunicação. “Em Rousseau, o soberano incorporava o poder e o monopólio legal do poder, ao passo que o público de Fröbel não constitui mais um corpo, e sim, o *medium* de um processo de formação de opinião, por vários canais, que substitui o poder através de entendimento e que é capaz de motivar racionalmente decisões majoritárias” (HABERMAS, 1988, p. 263).

Dando destaque à suposição do consenso, é inevitável que Manin mais uma vez tenha o pensamento de Rousseau no horizonte. A sobreposição entre unanimidade e legitimidade é o que afasta a vontade geral da vontade da maioria, uma distinção que reproduz as diferenças “entre o princípio e a prática”. De fato, a combinação do princípio da unanimidade com o critério mais realista da maioria é difícil e bastante ambígua. “Este último não pode ser alterado, mas também não pode ser justificado pela suposição de que a única fonte de legitimidade deve ser encontrada na vontade dos indivíduos” (MANIN, 2007 [1987], p. 22).

Ora, esse é o pressuposto de Rousseau: a legitimidade das decisões encontra-se justamente no consentimento dos indivíduos, orientado pela vontade geral. Se considerarmos a leitura de Manin, segundo a qual a formação da vontade precede a decisão, então a ponderação entre as alternativas possíveis é pessoal e privada. A deliberação não existe como processo, mas como ato.

“Rousseau usa o termo *deliberação* num sentido diferente, que é aceito no uso da linguagem comum, significando ‘decisão’. (...) no vocabulário da filosofia, deliberação descreve o processo que precede a decisão; nos escritos de Rousseau, ela significa a própria decisão” (MANIN, 2007 [1987], pp. 23-4).

Os interesses privados corrompem a vontade geral e levam a contradições nos debates públicos. É preciso proteger as democracias dos efeitos da retórica e dos poderes persuasivos de uns sobre os outros, mas Manin é bastante cético em relação ao “ideal rousseauiano”² de um indivíduo plenamente racional e informado. Para ele, o mundo político é repleto de obstáculos que fazem as informações fragmentadas. Ademais, a tomada de decisão muitas vezes exige a limitação do tempo disponível para consolidar uma posição suficientemente informada. A deliberação política é inevitavelmente uma ponderação entre certezas e dúvidas e, mais além, o procedimento pelo qual é possível tornar-se informado.

Outra interessante ponderação do autor sobre a noção rousseauiana de vontade refere-se à suposição do genebrino de que a vontade geral forma um conjunto coerente de decisões políticas. Manin refuta essa ideia apontando que a experiência mostra o contrário: na maior parte das vezes, os indivíduos têm interesses distintos. Não bastasse isso, acrescenta o autor, esses mesmos indivíduos podem, ainda assim, almejar e desejar coisas contraditórias entre si. Tudo isso corrobora a intenção de Manin de localizar na deliberação pública a chave para a

² Estamos aqui considerando a interpretação de Manin sobre a soberania popular rousseauiana, o que não significa que essa seja a nossa leitura ou mesmo a mais precisa. Mais uma vez, o que nos interessa é apontar para a persistência de elementos que de alguma maneira foram primeiro articulados por Rousseau – em especial a associação entre a legitimidade do poder político e demandas universalistas.

formação da opinião e da vontade, que o autor formula como uma contundente crítica ao universalismo de Rousseau e Rawls:

“De fato, o que precisa ser criticado nas teorias de Rawls e Rousseau não diz respeito à negligência da dimensão coletiva, mas à suposição de que os indivíduos na sociedade, em particular aqueles que precisam tomar uma decisão política, possuem uma vontade já formada, já sabem exatamente o que querem, e, quando muito, precisam apenas aplicar seus critérios de avaliação às soluções propostas” (MANIN, 2007 [1987], p. 30).

Para Manin, como para Habermas, a fonte da legitimidade do poder político precisa deslocar-se da vontade para o processo de sua formação – o povo não deve ser visto como um sujeito coletivo racional e coeso que toma decisões definitivas. O indivíduo é livre à medida que pode chegar a uma decisão por meio da pesquisa e comparação entre várias soluções, e é direito de todos participarem do processo de deliberação. Nesse sentido, decisões são legítimas não porque são a vontade de todos, mas porque resultam da deliberação de todos. Isto faz que o princípio deliberativo seja individualista e democrático, individual e coletivo – requer a participação de todos igualmente, e permite que ao final cada um tome a decisão que considerar mais razoável.

Além disso, Manin entende a argumentação como um momento-chave do processo deliberativo: “A argumentação é uma sequência de proposições que almejam produzir ou reforçar o acordo daquele que está ouvindo. Nesse sentido, é um processo discursivo e racional” (MANIN, 2007 [1987], p. 31). O autor acrescenta também que nenhum resultado da argumentação é uma conclusão necessária – o indivíduo segue podendo discordar e recusar a sua aprovação por razões que devem ser consideradas suficientes, uma vez que os argumentos de cada um podem ser orientados por valores pessoais.

“É por essa razão que não se diz de uma conclusão derivada dos argumentos que é verdadeira ou falsa, mas apenas que gera mais ou menos consentimento dependendo de se o argumento era mais ou menos convincente. Nem mesmo o argumento é verdadeiro ou falso; ele é mais forte ou mais fraco” (MANIN, 2007 [1987], pp. 31-2).

Mais uma vez, o que se enfatiza é o caráter contingente do consenso: ele não estabelece princípios ou leis irrevogáveis, mas sim uma decisão que pode ser legitimamente questionada *a posteriori* porque não é oriunda de um princípio forte de racionalidade individual, mas de uma suposição de razoabilidade do debate público. De outro lado, esse consenso provisório precisa ser construído em meio a uma pluralidade de opiniões, intenções e vontades que vão se formando no discurso público. Manin faz questão de sublinhar,

entretanto, que esse pluralismo não engendra uma competição típica do mundo econômico. Justamente porque supõe que as preferências são formadas ao longo do debate público, e não antes, as decisões políticas devem resultar da argumentação (e persuasão), e não da vontade como ele enxerga na obra de Rousseau.

O que resta do universalismo na democracia deliberativa de Manin é uma “competição pela generalidade”. Importa considerar o público: os políticos eleitos ou candidatos, para serem escolhidos, mobilizam argumentos com o alcance mais amplo possível. Esse público universal do processo compreende a perspectiva e os valores comuns a todas as cidadãs e cidadãos de uma sociedade³. Há, pois, um papel para o universalismo, mas que não é dado de saída. O universalismo configura, na verdade, algo como o termo ideal do processo, “um fim inalcançável”. O processo de formação da vontade e a deliberação se encerram no voto, que garante a vitória da solução com aprovação do maior número, ou seja, reflete a maior força de um conjunto de argumentos. Disso não se conclui que não há razões para desejar outra solução. A regra da maioria não é, pois, uma solução exclusivamente prática para o problema da legitimidade das decisões políticas. Decisões que emergem da conclusão do processo deliberativo são legítimas porque nascem da confrontação de pontos de vista e argumentos, até que um seja mais aceito entre todos. Nesse sentido, é possível assegurar que inclusive o ponto de vista da minoria foi considerado. Portanto, a vontade do maior número não tem nenhuma força de legitimidade se não estiver atrelada a um processo deliberativo em que todos os cidadãos participaram.

Esse universalismo simpático às particularidades e ao papel político das minorias aparece de outra forma no texto de Habermas. Ao apresentar as controvérsias entre o socialismo e o liberalismo, ele aponta que a Revolução Francesa abre caminhos para que se tome consciência não apenas das desigualdades civis e políticas do antigo regime, mas também das desigualdades sociais provenientes da má distribuição do poder econômico. Para sustentar seu ponto de vista, Habermas lembra que Marx e Engels já criticavam o formalismo liberal, que defendia igualdades frequentemente não traduzidas para o conteúdo dos direitos. Ainda que os dois autores não tenham se proposto a desenvolver uma teoria da democracia – seu horizonte político era o socialismo –, eles claramente privilegiaram uma formação política e social da vontade, empurrando o conceito de político para fora de suas fronteiras.

³ O público universal, como se pretende aqui, não é um conjunto abstrato de seres sem nenhum compromisso com valores particulares ou apartado de todas as tradições; é o conjunto de todos os cidadãos de uma comunidade política concreta em um momento particular do tempo” (MANIN, 2007 [1987], p. 39).

Das teorias anarquistas, por sua vez, Habermas empresta a desconfiança das teorias normativas da democracia que desconsideram a diferenciação dos sistemas, como é o caso do liberalismo, e das teorias dos sistemas que abandonam todo e qualquer princípio normativo, a exemplo das propostas estritamente institucionalistas⁴. O que Habermas enxerga é a operação de uma via de mão dupla entre o direito e o poder. Enquanto a forma jurídica limita o escopo do poder político, esse mesmo poder é capaz de impor-se à linguagem do direito. Isto resulta em uma diferenciação entre o poder produzido comunicativamente e o poder empregado administrativamente:

“(...) temos a esfera pública política dominada por dois processos que se cruzam em sentido contrário: a produção comunicativa do poder legítimo (...) e a obtenção da legitimação através do sistema político, através da qual o poder administrativo se torna reflexivo” (HABERMAS, 2003 [1988], p. 270).

É esse duplo processo presente na esfera pública o que obriga a mudar o conceito de auto-organização democrática – ou de soberania popular – nos Estados pós-Revolucionários. As demandas normativas do processo comunicativo de formação da vontade só se realizam quando podem ser traduzidas em leis eficazes. Para Habermas é fundamental, contudo, que os argumentos normativos sejam elaborados fora do sistema político e sem referência ao poder administrativo. Só assim eles podem ter um efeito regulador sobre a tomada de decisão. Só assim “(...) é possível submeter a moldura institucional na qual se realiza atualmente o processo de legitimação a uma avaliação crítica” (HABERMAS, 2003 [1988], p. 271).

Reconhecem-se, portanto, dois níveis da formação da opinião. A formação organizada ou institucional da opinião deve ser sensível aos valores e às contribuições de uma comunicação política global e livre (no sentido de não-institucionalizada).

“(...) a expectativa normativa acerca dos resultados racionais se funda no jogo que se estabelece entre a formação política da vontade, constituída institucionalmente, e os fluxos comunicacionais espontâneos de uma esfera pública não organizada e não programada para tomar decisões, os quais não são absorvidos pelo poder” (HABERMAS, 2003 [1988], p. 272).

Pode-se pensar, então, que também para Habermas a racionalidade das decisões políticas não decorre de uma racionalidade essencialmente individual, mas da formação da opinião e da vontade na esfera pública. Essa esfera pública é, por conseguinte, o conceito normativo chave para repensar a soberania popular. Especialmente, cabe pontuar que a eficácia dessa esfera pública, ou seja, a sua influência no momento da decisão, é indireta. Por

⁴ Ver Habermas, 2003 [1988], p. 268.

ser autorreferenciada, e por isso não balizada pelo sistema econômico e político, a esfera pública fragmenta a soberania: ela só pode ser enxergada nos processos de comunicação destituídos de sujeito, anônima e intersubjetiva. Essa nova compreensão da soberania como um processo potencialmente democrático depende, enfim, do estabelecimento de pressupostos comunicacionais bastante exigentes tanto do ponto de vista da ampliação máxima da participação quanto da perspectiva da porosidade das instituições políticas – a esfera superior de formação da opinião e da vontade⁵.

Num certo sentido, a racionalidade dos resultados políticos é tributária da incorporação desses procedimentos democráticos de formação política da vontade extra institucional. O valor normativo de uma decisão não pode ser medido unicamente pelo seu conteúdo, mas principalmente pela sua sensibilidade aos resultados da formação informal da opinião e da vontade – que ocorrem nas esferas públicas autônomas que “(...) liberam, modificam e filtram criticamente o leque de temas, valores e argumentos canalizados através dos meios de comunicação de massa, associações e partidos” (HABERMAS, 2003 [1988], p. 275).

Não há como negar a importância dos textos de Manin e Habermas para essa ressignificação do conceito de soberania popular no final dos anos 1980. A quase coincidência entre as soluções apresentadas pelos autores sugere que, para os críticos da democracia liberal, era fundamental instituir um canal forte de comunicação entre o Estado (sistema político, poder administrativo, instituições políticas) e a sociedade. Era preciso que as decisões políticas de fato cristalizassem (mesmo que temporariamente) valores e demandas difusas e construídas entre os cidadãos, suas associações, partidos, etc.

Ao mesmo tempo, ao valorizarem a democracia deliberativa, Manin e Habermas enfatizam a persistência das dificuldades para construir a legitimidade do poder político a partir de suposições de universalismo, que eles localizam principalmente em Rousseau (mas também em Rawls, como mostramos). Por isso, Habermas e Manin apelam para uma racionalidade provisória e contextualizada, que deve superar o paradigma da vontade e sair da esfera individual para alcançar o mundo público da comunicação e deliberação. Esse é o tom dos debates ao redor de uma análise crítica das democracias numa época em que elas já se configuram como o único regime político legítimo no mundo ocidental.

⁵ “A soberania diluída comunicativamente vem à tona no poder dos discursos públicos, o qual resulta de esfera públicas autônomas; porém ela tem que assumir contornos nas deliberações e instituições destinadas à formação da opinião e da vontade, constituídas democraticamente, porque a responsabilidade por deliberações relevantes do ponto de vista prático exige uma clara responsabilidade institucional” (HABERMAS, 2003 [1988], p. 273).

Seguindo a proposta de entender melhor como um conceito procedimental de soberania popular revisa as condições de legitimidade do poder político democrático, interessa destacar a principal diferença entre os conceitos de soberania conforme apresentados por Habermas e Manin. Tendo demonstrado a dificuldade de ambos com o universalismo rousseauiano (e também rawlsiano), Manin escolhe enfatizar a deliberação combinada à regra da maioria como a melhor forma para o exercício da soberania popular, principalmente por garantir as possibilidades de contestação pública das decisões políticas⁶. Para Manin, então, podem existir vários níveis de acordo em relação à norma ou à política pública, que refletem justamente a força dos argumentos na esfera pública. Perde fôlego a exigência de um consenso (mesmo que temporário) que parece resistir na proposta habermasiana. Se Habermas também contesta a vontade predeterminada dos indivíduos como origem da legitimidade política, o autor parece continuar apegado à exigência de um acordo universal, mesmo que racionalmente motivado, que é supostamente possível ao final do processo comunicativo⁷.

2.2. A soberania para além do processo e os limites da esfera pública

Os limites da democracia real são um tema central para as teorias democráticas até hoje, ainda muito devota dos problemas colocados por Habermas. Na esteira das discussões sobre a relação entre a soberania popular e a esfera pública, são duras as críticas de Nancy Fraser ao modelo comunicativo habermasiano, até então bastante ligado ao seu famoso conceito de esfera pública burguesa. Outra crítica importante foi formulada por Seyla Benhabib, que ao discutir a legitimidade do poder político nas democracias deliberativas questiona o alcance da ideia de razão pública liberal e a divisão rígida entre o público e o privado. Em um sentido mais geral, é possível dizer que as duas autoras se incomodam com a proposta de uma democracia deliberativa que remete a um sujeito coletivo universal – o povo. De fato, vista como um processo, a soberania popular torna-se compatível com o conflito. Perde, portanto, parte de seu caráter homogêneo e coeso ao admitir a possibilidade de lidar politicamente com divergências de interesses e ideias (inclusive as pré-políticas) – e alcançar decisões legítimas por meio da deliberação. Para Fraser e Benhabib, portanto, não basta

⁶ “(...) entre o objeto *racional* do acordo universal e a *arbitrariedade*, reside o domínio do razoável e do justificável, isto é, o domínio das propostas que provavelmente convencem, por meio de argumentos cuja conclusão não é incontestável, a maior parte de um público formado por todos os cidadãos” (MANIN, 2007 [1987], p. 44).

⁷ Essa crítica já está presente em: MANIN, 2007 [1987], p. 34.

desassociar o povo de uma noção universalista de vontade, é preciso reconectar o povo na realidade social e política das disputas reais pelo poder legítimo de decidir.

Fraser propõe-se a “repensar a esfera pública” de uma forma que acaba por dirimir o valor do consenso. Em poucas palavras, a autora acredita que o conceito de “esfera pública burguesa” elaborado por Habermas é inadequado quando a intenção é a maximização substantiva da democracia, porque não é permeável a desigualdades sociais fundamentais que excluem grupos como as mulheres do debate público. Não à toa o prefácio da edição de 1990 de *Mudança Estrutural de Esfera Pública*, originalmente publicado por Habermas em 1962, traz uma reconsideração da noção de esfera pública burguesa muito inspirado pelas formulações dessa autora.

Um olhar atento ao texto de Fraser de 1990, *Rethinking the Public Sphere: A contribution to the Critique of Actually Existing Democracy* oferece diversos elementos para entender os termos da mudança na teoria de Habermas, que perde o seu adjetivo burguês e passa a abarcar uma multiplicidade de linguagens, experiências e histórias de vida. Em linhas gerais, a esfera pública burguesa compreendia um conjunto de pessoas privadas discutindo assuntos públicos. Tratava-se de um espaço intermediário entre o Estado e a sociedade que ambicionava fazer valer a sua opinião pública ora por meio da *accountability*, ora pela via dos direitos individuais. Essa noção forte de opinião pública, que combina *accountability* e uma espécie de interação discursiva pautada pela “irrestrita discussão racional de assuntos públicos” termina implicando algo de consenso sobre o bem comum.

“The discussion was to be open and accessible to all; merely private interests were to be inadmissible; inequalities of status were to be bracketed; and discussants were to deliberate as peers. The result of such discussion would be “public opinion” in the strong sense of a consensus about the common good” (FRASER, 1990, p. 59).

Mais uma vez o que é destacado é a aspiração habermasiana por alguma forma de consenso pós-deliberativo⁸. É muito perspicaz a observação de Fraser de que aspirações de unanimidade em torno do bem comum são viáveis e plausíveis apenas sob duas exigências: (i) a suposição de que não há excluídos dessa esfera pública e (ii) a hipótese de uma firme

⁸ Não se trata de uma noção forte de consenso, que supõe a racionalidade como uma faculdade inata ao indivíduo e da qual se pode depreender diretamente a verdade. Mesmo Benhabib, como veremos adiante, aponta que o modelo discursivo habermasiano supera as expectativas metafísicas e transcendentais do universalismo em nome da validação e justificação discursivas do que se entende por “verdade” (BENHABIB, 1992, p. 4-5). Ainda assim, a autora não deixa de notar que Habermas acaba, por vezes, insistindo sobremaneira na ideia de procedimentos universalizadores devem revelar alguma forma interesse geral que conte com o consentimento de todos. (1992, p. 9).

separação entre o Estado e a sociedade. Ocorre que essas condições – e em especial a segunda – erodiram rapidamente conforme as camadas não burguesas alcançaram a esfera pública. Para provar seu ponto, a autora destaca as idealizações de Habermas sobre a esfera pública liberal, principalmente no tocante às questões de gênero e classe⁹.

De acordo com Fraser, então, as noções de publicidade, acessibilidade, racionalidade, e mesmo a defesa de direitos civis e políticos que supostamente derrubariam hierarquias sociais eram, na verdade, o termo da distinção da esfera pública burguesa – tratava-se de um esforço da burguesia de distanciar-se, ao mesmo tempo, da aristocracia e da plebe. O conteúdo “libertário” do discurso era a marca da distinção, do que decorre que a arena deliberativa não era exatamente um espaço em que as distinções são neutralizadas. Parece possível afirmar, desta maneira, que a noção de esfera pública habermasiana não era apenas enviesada, mas ideológica. Ao mesmo tempo em se pauta pelo conceito burguês de publicidade, furta-se a reconhecer a existência de outras esferas públicas não burguesas (por exemplo, a esfera pública plebeia, ou das mulheres): “(...) there were competing publics from the start, not just from the late nineteenth and twentieth centuries, as Habermas implies” (FRASER, 1990, p. 61).

Por isso, a autora recomenda questionar o conceito de esfera pública, cunhado por Habermas nos anos 1960, refutando quatro de seus pressupostos: (i) o pressuposto de que é possível romper com as diferenças de *status* e propor uma deliberação “como se” fossem todos iguais, esvaziando a exigência por igualdades sociais e materiais; (ii) a suposição de que a multiplicação das esferas públicas (e dos grupos em competição) afasta uma sociedade da democracia, a qual seria privilegiada por uma esfera pública única; (iii) a delimitação da agenda da esfera pública naquilo que pode ser considerado o interesse comum, afastando a possibilidade de discutir a validade e a legitimidade de interesses privados; (iv) a presunção da separação entre a sociedade e o Estado.

Fraser analisa com atenção e cuidado cada um desses pressupostos para explicitar os seus limites, ao mesmo tempo que lança as bases de sua proposta de resgate do potencial emancipatório da democracia deliberativa. Começa duvidando da tese de que a esfera pública burguesa é aberta e acessível a todos, já frisando a exclusão de certos grupos com base em critérios de gênero e raça. Para ela não se trata apenas de um ideal frustrado de

⁹ “This process of distinction, moreover, helps explain the exacerbation of sexism characteristic of the liberal public sphere; new gender norms enjoining feminine domesticity and a sharp separation of public and private spheres functioned as key signifiers of bourgeois difference from both higher and lower social strata. It is a measure of the eventual success of this bourgeois project that these norms later became hegemonic, sometimes imposed on, sometimes embraced by, broader segments of society” (FRASER, 1990, p. 60).

universalização, mas da oclusão dessa discriminação por meio da ausência de constrangimentos formais para a participação. Aliás, o que importa é notar que, na esfera pública burguesa, as pessoas agem “como se” fossem iguais quando, de fato, não o são. Isso produz um afastamento entre os diferentes públicos, socialmente desiguais, que afeta a interação discursiva de modo decisivo: “(...) discursive interaction within the bourgeois public sphere was governed by the protocols of style and decorum that were themselves correlates and markers of status inequality” (FRASER, 1990, p. 63).

Mesmo que não haja nenhum limite formal, as desigualdades sociais afetam a deliberação porque ela se orienta a partir de uma coletividade que não abarca o todo, mas apenas o grupo hegemônico. Suprimir as desigualdades por meio de seu suposto “ocultamento” não melhora as condições de participação política. Para a autora, o essencial é evidenciá-las e tematizar as diferenças para que a esfera pública não seja vista como um campo neutro. A conclusão a que se chega é que a paridade de participação depende da extinção das desigualdades sociais, exigência que não está presente no conceito burguês de esfera pública. Sobre a questão da unidade ou multiplicidade de públicos e grupos concorrentes, a posição de Fraser é também oposta à de Habermas. A autora valoriza positivamente a propagação das relações inter-públicos como uma maneira de democratizar a deliberação. Contrária, portanto, o juízo normativo segundo o qual deve existir uma única esfera pública abrangente que incorpore a todos seja em sociedades estratificadas, seja em sociedades igualitárias multiculturais.

O terceiro conjunto de pressupostos habermasianos que Fraser entende como problemáticos trata da separação entre o público e o privado implícita na esfera pública burguesa. Intuitivamente pode-se pensar que o público é tudo aquilo que remete a todos os indivíduos de uma sociedade. Entretanto, operar uma definição mais objetiva do que seja esse “tudo” depende fundamentalmente da perspectiva adotada: se do observador, ou do participante. Para a autora, não faz sentido estabelecer limites para a esfera pública do ponto de vista de um observador externo caso se almeje a autodeterminação coletiva. “Only participants themselves can decide what is and what is not of common concern to them. However, there is no guarantee that all of them will agree” (FRASER, 1990, p. 71). Disso decorre que não existem separações naturais entre público e privado – o que pertence a cada esfera é sempre objeto de contestação discursiva. A democracia requer explicitamente o contrário: que as minorias possam participar na determinação da agenda e colocar em debate problemas até então entendidos como privados.

Desse ponto de vista, Habermas teria uma visão pejorativa sobre os interesses privados uma vez enxerga a possibilidade de construir alguma forma de consenso. O maior problema dessa formulação é a sua pretensão universalista, exigindo a restrição da agenda pública a partir de um critério cultural que tende a deslegitimar certos interesses em detrimento de outros. A circunscrição estável do privado à noção econômica de propriedade no mercado ou àquilo que pertence à vida doméstica, pessoal e mesmo sexual termina por excluir certos temas do debate público e de qualquer possibilidade de contestação¹⁰.

Há ainda uma última afirmação problemática contida no conceito de esfera pública burguesa, referente à sólida separação entre a sociedade civil e o Estado. Definida brevemente, a sociedade civil seria aquilo que não é o Estado, ou o seu contrapeso, característica que lhe confere legitimidade. Fraser entende que a esfera pública habermasiana promove, pois, públicos fracos – aqueles que não possuem poder de decisão, mas promovem a formação da opinião. A qualidade não decisória desses públicos fracos é, do ponto de vista de Habermas, o que os torna genuinamente democráticos. Trata-se de uma maneira de assegurar a autonomia da opinião pública, mas que desconsidera o papel de esferas como o parlamento no jogo da decisão política.

Fraser chama a atenção para o fato de que o parlamento é uma esfera pública atrelada ao Estado e, por isso, dotada de capacidade decisória¹¹. A esses públicos que deliberam e decidem a autora chama públicos fortes – são públicos que borram as fronteiras entre o Estado e a sociedade por exercerem as duas funções. Para ela, a força da opinião pública (o público fraco) é potencializada pela possibilidade de traduzir essa opinião em decisão. Essa possibilidade de autodeterminação representada pelo público forte – que pode ser dividida com outras esferas públicas, e não só a parlamentar – reduz o caráter autoritário da decisão e a aproxima dos cidadãos.

Não são poucas nem fracas as objeções de Fraser ao conceito de esfera pública habermasiano, que se mostra por vezes universalista, ideológico e exclusivista. Para romper com o processo de reprodução das desigualdades promovido pela prevalência da esfera

¹⁰ Fraser dá o exemplo da violência doméstica, tema que até recentemente era reivindicado como questão de interesse comum apenas pelas feministas. “The great majority of people considered this issue to be a private matter between what was assumed to be a fairly small number of heterosexual couples (and perhaps the social and legal professionals who were supposed to deal with them). Then, feminists formed a subaltern counterpublic from which we disseminated a view of domestic violence as a widespread systemic feature of male dominated societies. Eventually, after sustained discursive contestation, we succeeded in making it a common concern” (FRASER, 1990, p. 71).

¹¹ “As a locus of public deliberation culminating in legally binding decisions (or laws), parliament was to be the site for the discursive authorization and the use of state power” (FRASER, 1990, p. 75).

pública burguesa, a autora sugere seguir no caminho oposto e explicitar as desigualdades, multiplicar os públicos, romper os limites entre público e privado, entre Estado e sociedade. Apenas assim a democracia deliberativa pode se valer de todo o potencial emancipatório do poder comunicativo, e viabilizar verdadeiro exercício da soberania popular por meio do processo público de formação da opinião e da vontade.

Para fazer justiça à Habermas é preciso destacar que o autor leva a sério muitas dessas críticas. Ao enfatizar uma noção procedimentalista da soberania, o autor justamente abre espaço para os múltiplos públicos à medida que reduz as exigências do consenso em torno de um bem comum¹². Como bem apontam Denise Vitale e Rúrion Melo sobre o tema,

“(...) o que traz legitimidade ao resultado das deliberações não é a ligação da autodeterminação pública com uma noção de bem comum, ou de valores substantivos compartilhados pela comunidade política, mas, antes, o fato de que podemos pressupor que os resultados desse processo puderam ser mais ou menos racionais, uma vez que foram conforme o procedimento” (VITALE e MELO, 2008, p. 237).

Trata-se de um movimento que visa desconectar a legitimidade do poder político da ideia de um bem comum substantivo, homogêneo e transcendente. Por isso mesmo Habermas procura se afastar da compreensão da soberania popular que ele chama de “republicana” – que revisita a democracia grega para atrelar diretamente liberdade à participação política. De acordo com a interpretação de Vitale e Melo (2008, pp. 238-41), o maior problema da proposta republicana é o excesso de “carga ética” (para empregar os termos dos autores), uma vez que se requer a construção de uma identidade comum e a formulação de uma vontade geral constitutiva da comunidade. A sociedade democrática habermasiana, ao contrário, precisa de um conceito procedimental de soberania e uma política deliberativa capazes de oferecer uma forma de legitimidade desprovida de um sujeito coletivo substantivo – o povo – seja na forma do bem comum, seja pautado por uma ideia de racionalidade neutra¹³. Uma terceira via em relação ao republicanismo e o liberalismo como definidos por Isaiah Berlin

¹² Aqui as referências são dois trabalhos de Habermas posteriores ao livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1962): o livro *Direito e Democracia*, publicado pela primeira vez em 1992 e o texto “Três Modelos Normativos de Democracia”, apresentado pela primeira vez em uma Conferência em 1991.

¹³ Em “Três modelos normativos de democracia”, Habermas oferece uma tipologia das formas de legitimidade do poder político que ajudam a circunscrever sua proposta no campo da teoria política. Segundo o argumento do autor, a democracia deliberativa ocuparia uma posição intermediária entre o modelo dito republicano e o liberal – entre a liberdade positiva e a liberdade negativa, para recuperarmos os clássicos termos de Isaiah Berlin. Vale a pena registrar que há autores como Quentin Skinner (2001) e Phillip Pettit (2012) que questionam essa “tipologia” a partir da formulação de um terceiro conceito de liberdade: a liberdade como não-dominação – notadamente uma concepção de liberdade que também se propõe como alternativa à liberdade como participação direta (positiva) e a liberdade como não-interferência (negativa).

(2002), com espaço para que os conflitos relativos ao bem comum e as concepções de boa vida sejam publicamente pautadas na construção das políticas públicas.

Essa é também a ênfase de Seyla Benhabib ao tomar a proposta deliberativa de Habermas como ponto de partida para um novo modelo de legitimidade democrática. Ainda que de maneira crítica, a autora procura aproveitar-se do potencial emancipatório latente a uma noção discursiva de esfera pública, como é a habermasiana. Sem dúvida, Fraser e Benhabib concordam a respeito da necessidade de multiplicar os públicos para acomodar interesses de grupos excluídos inclusive da esfera pública – os contrapúblicos subalternos, nos termos de Fraser. Em *Situating the Self*, publicado em 1992, Benhabib sugere que a participação política assegura a legitimidade das decisões apenas quando inclui todos os afetados e não sofre constrangimentos em relação à agenda deliberativa. Essa visão é reiterada em *Toward a Deliberative Model of Democracy*, de 1996, quando a autora reivindica a esfera pública como o ambiente apropriado para tratar todos os assuntos de relevância mútua – consciente de que público e privado estão separados por uma fronteira móvel e sempre em disputa (BENHABIB, 1996, p. 68).

Ainda em *Situating the Self*, a autora analisa três diferentes concepções de espaço público (ou esfera pública, já que os termos parecem ser usados indiscriminadamente pela autora). Muito a exemplo dos três modelos normativos de democracia habermasianos (republicano, liberal e deliberativo), ela identifica o espaço público “agonístico” de Hannah Arendt e a esfera pública liberal – ambos extremos insuficientemente complexos para lidar com a realidade das democracias pós-revolucionárias. Nos dois casos, um problema fundamental é a estabilidade da definição do público como algo essencialmente desconectado – e até oposto – da esfera privada. Ou porque limita o discurso público com critérios de neutralidade, como é o caso liberal, ou porque separa o político das demais esferas da vida (sociais, culturais etc.).

Por isso, ela aponta, a saída é um modelo discursivo de espaço público que privilegie a deliberação como forma de legitimar as normas do debate político (BENHABIB, 1992, pp. 104-5). Isso significa que a participação no espaço público permite às pessoas não apenas influenciar os resultados das decisões coletivas, mas definir a partir de quais regras essas decisões são tomadas. Como Habermas, Benhabib tem uma proposta radicalmente procedimentalista, na qual os constrangimentos da situação ideal de fala (respeito moral universal e reciprocidade igualitária) são tema de constante debate público. Na esteira dessa proposta, a autora apresenta sua própria definição de democracia em *Toward a Deliberative Model of Democracy* (1996), mais uma vez destacando importância da deliberação na

legitimidade da decisão política, mas ao mesmo tempo insistindo em que os participantes desse processo devam ser considerados moral e politicamente iguais.

“Democracy, in my view, is best understood as a model for organizing the collective and public exercise of power in the major institutions of a society on the basis of the principle that decisions affecting the well-being of a collectivity can be viewed as the outcome of a procedure of free and reasoned deliberation among individuals considered as moral and political equals” (BENHABIB, 1996, p. 68).

Há, portanto, um elemento de racionalidade que compõe a legitimidade da decisão política. Não uma forma de racionalidade inata, mas uma racionalidade política que emerge exatamente do processo deliberativo. Nesse sentido, o foco da autora são as regras, procedimentos e práticas anônimas (mas inteligíveis) que dão sentido político às democracias. Benhabib vislumbra uma rede múltipla, anônima e heterogênea de instituições e públicos diversos, que promova a contestação pública de conteúdos e regras democráticas (1996, p. 87). Mais uma vez, vemos deslocada a lógica da democracia de um sujeito soberano (o povo) para o processo deliberativo. Benhabib reconhece a especificidade histórica e sociológica do projeto democrático, mas reivindica a existência de uma forma de racionalidade pautada pela igualdade que transcende especificidades culturais.

Como, então, sua proposta se diferencia do que nos oferece Habermas? Principalmente, atenta a autora, porque o discurso na esfera pública não tem sua agenda predeterminada¹⁴. Fazem parte dos princípios de sua ética do discurso que todos possam iniciar atos de fala, questionar os tópicos assinalados e participar na definição das regras do debate (BENHABIB, 1996, p. 70). Ela avança no mesmo sentido de Fraser, questionando os limites do público e do privado, que para ambas vem sendo histórica e socialmente desenhados pelos grupos hegemônicos. Na proposta de Benhabib a base da legitimidade das instituições políticas advém da suposição de que todas as instâncias que reivindicam para si o exercício de um poder obrigatório o fazem a partir de um ponto de partida imparcial e igualmente comprometido com os interesses de todos. Ocorre que os parâmetros desse poder obrigatório se definem por meio de decisões coletivas deliberativas em *processos* abertos a todos os cidadãos livres e iguais (BENHABIB, 1996, p. 70).

¹⁴ Como apontamos, Habermas revisa a noção de esfera pública burguesa que circunscreve os limites do privado em seu “Prefácio à edição de 1990” de mudança estrutural da Esfera Pública: “Deixando de lado as diferenciações no interior do público burguês, que, com uma modificação no ângulo de visão, também poderiam ser acomodadas em meu modelo, surge uma imagem diferente se, *desde o começo*, admitimos esferas públicas concorrentes e, com isso, consideramos a dinâmica daqueles processos de comunicação excluídos da esfera pública dominante” (HABERMAS, 2014 [1990], p. 41).

Benhabib reconhece as dificuldades de uma tradução prática de modelos normativos de democracia. Sua intenção não é oferecer uma nova proposta institucional, mas estabelecer critérios normativos para avaliar criticamente os limites da cidadania e as normas que determinam a agenda pública. Para ela, então, ao mesmo tempo que asseguram algum grau de racionalidade prática, os modelos deliberativos produzem legitimidade política porque (i) transmitem informação, explicitando perspectivas éticas diversas, (ii) permitem o ordenamento coerente de preferências por meio de uma reflexão crítica de seus próprios pressupostos e expectativas e (iii) induzem os cidadãos a se apresentarem publicamente levando em consideração as perspectivas dos demais. Isso só é possível, entretanto, à medida que procedimentos deliberativos estejam sempre abertos à participação de todas e todos, de modo a evitar que qualquer resultado seja definido antes do debate público e assegurando que esse resultado pode ser, a qualquer momento, publicamente desafiado.

É por isso que a autora precisa confiar nos procedimentos e práticas deliberativas para estabelecer acordos de cooperação quando se reconhece o “fato do pluralismo”, ou seja, quando há desacordo em relação aos bens fundamentais e às condutas morais. Se a racionalidade democrática visa formulações aceitáveis do bem comum, tais formulações são tão instáveis quanto as fronteiras entre o público e o privado. De um lado, não podem se basear em sistemas de valores e concepções de bem substantivas. De outro, é central para a posição da autora que qualquer noção de bem comum possa ser constantemente questionada na esfera pública por todos os cidadãos interessados. A deliberação importa não por resultar em decisões políticas vinculativas, mas porque engendra processos “não-finais” e “não-coercitivos” de formação da opinião em uma esfera pública irrestrita – que abarca, portanto, a sociedade civil como um de seus espaços fundamentais.

Vale a pena retomar a resposta que a autora oferece à frequente crítica de que modelos deliberativos estariam orientados para o consenso, e que sociedades modernas só alcançariam a unanimidade à custa do silenciamento de minorias¹⁵. Para Benhabib, críticas desse tipo não se aplicam ao seu modelo uma vez que ela parte de uma ética discursiva cujos princípios morais são respeito moral universal e reciprocidade igualitária. Isso significa que todos os participantes de uma sociedade estão igualmente habilitados para deliberar sobre questões e regras que afetem suas vidas, e possuem direitos simétricos a atos de fala.

¹⁵ Como vimos, essa é exatamente a crítica de Fraser ao conceito habermasiano de esfera pública burguesa e às suas consequências para a deliberação na democracia.

Ora, para iniciar discursos é preciso antes reconhecer os direitos morais dos demais cidadãos interessados – direitos que, por sua vez, são especificados a partir de ações discursivas (pautar a agenda do debate público, iniciar atos de fala etc.). Benhabib considera essa relação recíproca entre o reconhecimento e a formulação dos direitos morais um “círculo hermenêutico” que marca a racionalização entre a moral e a política¹⁶. Essa, para Benhabib, é a grande proteção de seu modelo deliberativo contra a possibilidade de desconsiderar grupos minoritários ou excluídos em nome de decisões unânimes. Uma proteção não apenas contra a dominação de grupos hegemônicos, mas também contra a tirania da maioria, já que qualquer decisão política está sempre sujeita a contestação pelo discurso público. Disso decorre também a possibilidade de contestar as “regras do jogo” democrático, não porque seja possível abandoná-las a qualquer momento, mas porque a interpretação do conteúdo dos direitos constitucionais está sempre em disputa, e é constantemente tematizada pelo discurso público (BENHABIB, 1996, p. 80).

Benhabib e Fraser parecem concordar que sim, é possível sustentar a democracia, desde que revistos os parâmetros para a legitimidade do poder político. Parece razoável sugerir que as autoras avançam na revisão do conceito de soberania popular não apenas para reivindicá-lo como procedimental e deliberativo, mas também socialmente localizado. Nesse caso, não seria possível pensar em um único povo, mas em públicos e contrapúblicos com interesses, demandas e identidades conflitantes produzindo decisões que, se caracterizam alguma forma de bem comum, só pode ser muito efêmera. Reaproximar a soberania popular de uma realidade social complexa e muitas vezes antagônica tem o efeito de tornar instável qualquer substantivação da “vontade geral”, especialmente quando o exercício do poder soberano é mais importante em seu processo que no resultado.

2.3. A soberania multiplicada: o espaço e o tempo do povo

Discutindo a deliberação a partir de olhares outros que não a tradição crítica habermasiana, Urbinati também se depara com a necessidade de repensar as bases da

¹⁶ “(...) in moral theory as in everyday morality, in political theory as in everyday political discourse, we are always situated within a horizon of presuppositions, assumptions, and power relations, the totality of which can never become wholly transparent to us. This much we must have learned from all the criticisms of rationalism in the last three centuries. Discourse ethics in this sense presupposes the reciprocal moral recognition of one another's claims to be participants in the moral-political dialogue. I am still enough of a Hegelian to maintain, however, that such reciprocal recognition of one another's rights to moral personality is a result of a world-historical process that involves struggle, battle, and resistance, as well as defeat, carried out by social classes, genders, groups, and nation” (BENHABIB, 1996, pp. 78-9).

legitimidade do poder político hoje. Nadia Urbinati (2006) acredita que a deliberação promovida pelo modelo representativo é a chave para repensar o conceito de soberania popular. Nesse sentido, sugere um conceito de soberania democrática que supera a política da presença com uma política das ideias. Acompanhando o entusiasmo habermasiano com a democracia deliberativa, ela argumenta que a representação – e não meramente um governo representativo – é perfeitamente compatível com a democracia e, mais ainda, pode torná-la mais democrática. Do trabalho de Urbinati, *Representative Democracy: Principles and Genealogy* (2006), interessa-nos principalmente que sua genealogia da representação democrática culmina na revisão do conceito de soberania popular de Rousseau.

“A democratic theory of representative democracy entails a revision of the modern concept of popular sovereignty that challenges the monopoly of the will in the definition and practice of political liberty. It marks the end of a yes/no politics and the beginning of politics as an open arena of contestable opinions and ever-revisable decisions. This amplifies the meaning of political presence itself because it makes *voice* its most active and consonant manifestation and *judgement* about just and unjust laws and policies its content” (URBINATI, 2006, p. 224, ênfase no original).

Desafiar o monopólio da vontade como conteúdo fundamental da soberania popular significa abandonar o modelo rousseauiano, que Urbinati caracteriza como voluntarista e excessivamente decisionista. Este é, com efeito, o ponto de partida da autora, que procura mostrar como a clássica proposta de soberania popular é pouco democrática porque admite que os cidadãos participem apenas na decisão final, e não na formulação ou na deliberação acerca das leis. Defende, então, que seja possível construir por meio da representação uma circularidade comunicativa entre representantes e representados, decisões e opiniões, Estado e sociedade. A representação formula-se como um processo que articula a política da presença à política das ideias, incorporando à soberania da vontade a noção de julgamento: o ato de autorização (momento chave da democracia direta ou eleitoral) é complementado por um processo que precisa se expandir ao longo do tempo. Ao contrário do que ela vê na proposta de Rousseau, Urbinati pretende que seja possível participar, de maneira indireta, em todo o processo democrático de decisão, que envolve uma multiplicidade de pontos de vista passíveis de mudança por meio do debate continuado.

Há aqui uma importante diferença entre projeto deliberativo como apresentado anteriormente e a democracia como sustentada por Urbinati: enquanto Habermas, Fraser e Benhabib desconfiam insistentemente dos modelos representativos, ela coloca a representação no coração normativo de sua proposta democrática. Se os autores da Teoria Crítica viam a deliberação como uma maneira de evitar que a representação tolhesse a participação dos

cidadãos no processo político, Urbinati confia que a representação é uma forma de ampliar e democratizar as decisões por meio de uma política das ideias, e não da presença.

Colocadas dessa forma, as duas visões da soberania popular parecem bastante diversas e até opostas, mas um exame cuidadoso da “soberania democrática” de Urbinati permitirá mostrar que há muito mais aproximações que afastamentos com a democracia deliberativa. Claro, é preciso reconhecer de antemão que a estratégia argumentativa da autora é radicalmente diferente: ao propor a genealogia do conceito de representação para mostrá-lo democrático, ela oferece a sua história de uma ideia. Em vez de provocar diretamente seus contemporâneos com um argumento discordante, Urbinati opta por explicitar as contradições de uma visão que opõe representação e democracia apontando como é possível encontrar, em teóricos políticos do passado, uma leitura concorrente sobre as possibilidades democráticas da representação política. Apresentar sua concepção de soberania popular faz sentido, então, porque corrobora a percepção de que as críticas ao modelo rousseauiano resultam na revisão do conceito de soberania popular: visto como um *processo*, precisa conectar Estado e sociedade por meio da *deliberação* – ou das *ideias*, como formula Urbinati.

Retomando a constituição democrática de Condorcet, Urbinati pode desenvolver melhor a sua compreensão da soberania popular em termos democráticos. Centrando-se na importância da deliberação pública, a autora apresenta seu conceito de “advocacy”, que expressa o papel das ideias no processo político: elas são, enfim, o conteúdo da representação. Nesse sentido, é preciso multiplicar os lugares para o exercício da soberania popular, ou seja, os espaços públicos e coletivos em que se pode advogar por ideias, além de ampliá-los no tempo, de modo que o debate seja contínuo e não apenas eleitoral. Disso decorre o seu conceito de representatividade, que sugere exatamente um movimento circular de ideias entre o Estado e a sociedade que se cristaliza nas eleições, mas não se resume a elas. Segundo a compreensão da autora, a representação democrática engendra um movimento contínuo em que o exercício da soberania se dá por diversas formas que se sobrepõem, limitam e completam – mais que popular, a soberania pode então ser democrática. Democrática porque inclui a possibilidade de participação indireta, diferente das compreensões da soberania articuladas por Rousseau (participação direta) e Sièyes (participação eleitoral). Assim, para além de votar ou ratificar uma decisão, a soberania popular democrática envolve um processo deliberativo multi-localizado e disperso ao longo do tempo.

“(…) representative democracy reveals the ‘miraculous work’ of opinions and ideological narratives in a way that direct democracy cannot because it compels citizens to transcend the act of voting in the effort to repeatedly reassess the

correlation between the weight of ideas and the weight of votes (to preserve or achieve or increase consent)” (URBINATI, 2006, p. 32).

O processo de representação política é, nesse sentido, capaz de filtrar tais particularidades em torno de um interesse comum que é publicamente discutido. A democracia representativa promove a convergência de dois sentidos da igualdade: garante o direito à voz e o direito a ser ouvido, ou o direito a votar e ser representado, para usar as palavras da autora (URBINATI, 2006, p. 41).

A construção de Urbinati permite pensar que a compreensão da presença do soberano muda no espaço e no tempo: ela é contínua e multilocalizada, ultrapassa o imediatismo e a materialidade da presença física. Assim, embora a representação promova a igualdade que tradicionalmente faz do voto imprescindível, ela também pode encorajar a igualdade nessa segunda forma – relativa aos meios de expressão das ideias na esfera pública – que é notadamente política e democrática. Para que essa chance igual de ser ouvido exista o representante deve, então, ouvir o que o representado tem a dizer, mesmo quando as demandas dispersas na sociedade são conflitivas.

A necessidade de representação dos interesses e das ideias dos cidadãos culmina na discussão sobre a noção de “advocacy”, meio pelo qual os representados podem fazer ecoar a sua voz no parlamento (URBINATI, 2006, p. 44). Para ser democrática, a representação deve assegurar a liberdade de escolha dos representantes, mas também a liberdade de ação dos representados: ambos são livres e estão interconectados. Ou seja, os eleitores são capazes de escolher não apenas quem são os melhores representantes para as suas demandas, mas também podem determinar quais questões precisam ser representadas. Essa relação, por sua vez, estimula o debate entre representantes e representados – “(...) as an ongoing activity of reflection, a judgment on the actual condition of constituents and the country as a whole” (URBINATI, 2006, p. 45).

A ideia de “advocacy”, como se vê, é a solução proposta por Urbinati para conectar representantes e representados na lógica do mandato livre. Essa solução se completa quando combinada a outro conceito desenvolvido por Urbinati: a representatividade. De fato, são esses dois conceitos que definem o caráter democrático da representação (URBINATI, 2006, p. 48).

A democracia pede o reconhecimento da diversidade social, e não a sua sublimação. O papel da representação é exatamente mediar as diferenças para que elas produzam resultados políticos coletivamente orientados. A representatividade está entre a transcendência e a completa adesão às clivagens sociais, viabilizando o controle do representado e

responsabilizando o representante. Ademais, é a partir da ideia de representatividade que faz sentido pensar a presença do representado por meio de ideias: ela permite que se conheça a opinião dos cidadãos, o que acaba por reforçar a legitimidade das decisões dos representantes.

Urbinati é bem-sucedida ao destacar, com razão, que a impossibilidade da associação entre representação e democracia está mais relacionada à noção de soberania subjacente à necessidade do consentimento que propriamente às instituições ou princípios representativos. Não à toa, a autora conclui seu livro propondo uma revisão democrática do conceito de soberania que leve em conta sobretudo três questões: em primeiro lugar, é preciso conceber a possibilidade da participação indireta e igualitária do representado através do julgamento – esse é o ponto de partida para que a representação se dê em termos de “advocacy”; em decorrência disso seriam multiplicados os espaços de deliberação, de modo que a opinião pública tomaria corpo ao ponto de implementar uma relação circular entre Estado e sociedade – a lógica da representatividade; por fim, o processo deliberativo perde o seu caráter imediatista e prolonga-se ao longo do tempo, tornando possível a formulação de uma vontade geral a partir das muitas vontades particulares em disputa.

Como vimos, há limites fundamentais para o conceito paradigmático de soberania popular conforme elaborado por Rousseau. Ao mesmo tempo, estamos de acordo com a sugestão de Rosanvallon, para quem o genebrino na verdade “complica” a definição da cidadania n’*O Contrato Social*, ao acrescentar ao direito ao voto o direito à voz e à opinião, e o direito de propor e participar na formulação das leis (ROSANVALLON, 2008, p. 17). O propósito central deste trabalho é justamente apontar quais foram essas “complicações” decorrentes do conceito rousseauiano de soberania popular quando recolocado pelas teóricas e teóricos contemporâneos. Interpretações que sublinham o elemento universalista da proposta de Rousseau, mesmo que para criticá-lo, ainda se debatem com o problema de como traduzir a legitimidade da constituição do poder político, muitas vezes idealizada, em uma forma concreta de exercê-lo que ainda garanta ao povo a soberania.

Nesse sentido, todas as alternativas apresentadas oferecem saídas para aumentar ou consolidar o poder político do povo, seja multiplicando os espaços e as formas de participação, seja alargando o tempo da soberania. À medida que pode ser também indireta e desconectada do presente, a soberania do povo permite incorporar os conflitos, as tensões e as mudanças que tanto caracterizam as sociedades contemporâneas, em constante movimento. O próximo capítulo é uma tentativa de apontar para as ambiguidades que seguem rondando a noção de soberania, agora não só popular, mas contingente e cada vez mais democrática.

3. PODER CONSTITUINTE, PODER CONSTITUÍDO, PODER EXTRAORDINÁRIO: HÁ LIMITES DEMOCRÁTICOS PARA A SOBERANIA POPULAR?

No primeiro capítulo, pudemos retomar o conceito de soberania conforme articulado por Rousseau, identificando a existência de um componente universalista que conecta a origem e o exercício da autoridade política do povo e percebendo como é precisamente essa a característica da soberania popular que incomoda as teóricas e teóricos como Espejo e Rosanvallon. E as insuficiências democráticas do universalismo foram uma das grandes motivações das teorias deliberativas que, como apresentamos no segundo capítulo, buscaram revisar a noção de soberania do povo para adequá-la às demandas de participação e controle dos dias de hoje. Neste terceiro capítulo, enfim, nosso olhar se volta para a origem da soberania popular, com a suspeita de que os dilemas democráticos do exercício do poder do povo estão inevitavelmente relacionados ao papel fundacional deste mesmo povo nas democracias.

Com base no caminho percorrido até aqui, talvez seja possível sugerir que, em certa medida, as teóricas e teóricos democráticos compartilham com Rousseau o seguinte desafio: como é possível ao povo ser não apenas súdito, mas também soberano? Vimos que a saída encontrada pelo genebrino é bastante demandante. Prevê a participação de todos os cidadãos nas assembleias que determinam as leis fundamentais, e a supervisão constante da atuação dos governantes por eles indicados. Rousseau veta a possibilidade de se conceder a outrem o direito de exercer o poder político em seu nome exatamente para assegurar que a generalidade que constitui este poder seja reposta em seu exercício. Os interesses particulares configuram, portanto, um risco da maior magnitude:

"Numa cidade bem dirigida, todos correm às assembleias; sob um mau governo, ninguém quer dar um passo nesse sentido, porque ninguém se interessa pelo que nelas se faz, porque sabem de antemão que a vontade geral não prevalecerá e porque, enfim, os cuidados particulares tudo absorvem" (ROUSSEAU, 2006, III, cap. 15, p. 113)

Encontramos na teoria democrática o mesmo receio. Ao revisitar e reformular o conceito de soberania popular, as teóricas e os teóricos partidários da deliberação buscam formas pelas quais seja possível fazer valer o interesse comum - desafio tão mais difícil quanto mais desiguais as sociedades contemporâneas. Ocorre que a ênfase na participação política, hoje tão associada ao projeto de Rousseau e à sua noção de soberania popular, está estreitamente relacionada à universalidade que marca a constituição legítima das comunidades

políticas. Nas assembleias, o povo reunido identifica a vontade geral, que é o conteúdo universal e compartilhado das leis que promovem o bem comum. Por isso, é o povo como um todo, e não um indivíduo, que conforma a origem e o objeto das leis fundamentais, que são gerais porque "(...) a matéria sobre a qual se estatui é tão geral quanto a vontade que estatui" (ROUSSEAU, 2006, II, cap. 6, p. 47). O argumento de Putterman vai no mesmo sentido: as leis fundamentais são incontroversas justamente porque expressam a vontade geral (2010, p. 22).

Curiosamente, é o aspecto universalista – e a natureza estática das leis fundamentais – que motiva um dos grandes incômodos da teoria democrática conforme apresentada no capítulo anterior. Para as teóricas e os teóricos de viés deliberativo, não há como conceber um povo que seja demasiadamente abstrato e homogêneo. A solução encontrada foi uma noção procedimental de soberania popular. Basta lembrar os contrapúblicos subalternos de Nancy Fraser (1990), que revelam o conflito como parte constitutiva do espaço público, perturbando o ideal harmônico que parece emergir da noção de vontade geral e das expectativas de consenso que por vezes ganham força inclusive na proposta habermasiana. Além disso, a dissolução das fronteiras entre o público e o privado obrigam o povo, enquanto sujeito político, a lidar com as experiências da vida cotidiana que durante muito tempo foram vistas como particulares e pessoais. Este sujeito político coletivo só pode, então, ser entendido nos termos de um processo que permita o constante questionamento do conteúdo substantivo do bem comum. Urbinati (2006) segue a mesma trilha ao propor uma soberania popular multilocalizada e expandida no tempo. A autora não apenas endossa uma concepção procedimental do povo, mas enfatiza a legitimidade que pode ser gerada pela circularidade nas relações entre representantes e representados, que se influenciam e afetam mutuamente.

Outra interessante visão sobre as mudanças na ideia de povo a partir dos desafios das democracias contemporâneas foi apresentada por Pierre Rosanvallon (2008, 2011), para quem o povo não se define nem pela unanimidade e nem pela maioria. De certo modo, Urbinati e Rosanvallon estão lidando com o mesmo problema fundamental: a legitimidade dos governos democráticos depende em boa medida da valorização de mecanismos indiretos de exercício da soberania. Ambos complexificam o paradigma da participação direta (também tão associado aos ideais de Rousseau), buscando apontar para formas de expandir a legitimidade da soberania para além do voto. Diferente de Urbinati, Rosanvallon explora as disfunções no sistema representativo, o que o leva a investigar quais foram as alternativas encontradas pelas democracias que desviaram de um passado cívico tão idealizado quanto reforçado por Hannah Pitkin (1967) e Carole Pateman (1970, 2012), por exemplo.

A contra-democracia de Rosanvallon representa, pois, esse esforço de pulverizar a vontade geral e multiplicar os canais de participação. Se a história das democracias modernas é também uma história de descrença na possibilidade da realização de um ideal, então a manifestação dessa desconfiança é um elemento constitutivo desse sistema político (ROSANVALLON, 2008, p.5). Como as sociedades se organizaram, ao longo do tempo, para manter o governo comprometido com o bem-comum? Ela opera complementando o elemento estritamente eleitoral do projeto democrático. Daí a sugestão de que o poder político é composto de um elemento um episódico e procedimental, e outro permanente e substantivo. Essas são, com efeito, as duas maneiras pelas quais é possível ao povo exercer o poder soberano – ou por meio do voto, ou por meio de mecanismos indiretos de controle que aumentam o poder de influência da sociedade nas decisões governamentais. Eis que surge uma nova forma de soberania, indireta, que se manifesta por meio dos efeitos da ação do povo como vigia (“watchdog”), como detentor do poder de veto e como juiz.

Ora, essas novas formas de participação política não se encaixam nem nos cânones da representação, e nem da participação direta: na verdade, surgiram da distância cada vez maior entre as instituições e a sociedade. Mais ainda, foi a instituição de governos representativos que consolidou a diferença entre governar (agir) e controlar, e a expansão dos poderes de controle aspira alguma compensação para os limites da participação direta (ROSANVALLON, 2008, p. 80). Nesse sentido, recapitular os esforços da teoria democrática e suas controvérsias sobre a legitimidade e a autoridade políticas realçam aquilo que consideramos comum em todos os casos: *as reconsiderações do conceito de soberania popular, muito em virtude dos limites de seu universalismo, resultaram em propostas que aumentam ou valorizam formas indiretas do exercício do poder político*. A partir de um diagnóstico que reconhece os limites democráticos do modelo representativo tradicional, as teóricas e os teóricos que apresentamos sugerem alargar a atividade do soberano para além do momento eleitoral, dando ênfase aos conflitos que permeiam o processo de formação de consensos dentro de uma sociedade.

Do ponto de vista do exercício, portanto, a soberania popular se tornou democrática com o reconhecimento da legitimidade de suas formas indiretas de participação. Isso não significa que a participação direta - eleitoral, por exemplo - seja menos importante, mas apenas que ela é insuficiente. Também não pretendemos sugerir que estamos, por isso, completamente apartados do modelo rousseauiano de participação direta. Vimos como Rousseau foi um teórico bastante comprometido em assegurar que o povo fosse, ele mesmo, capaz de exercer o poder político. Que ele tenha sugerido um modelo assembleista, adequado

ao seu contexto, nos parece menos importante do que as muitas recomendações do autor para evitar que o interesse privado prevalecesse em detrimento do bem comum.

Interessa mais outra diferença entre a proposta do genebrino e a soberania popular democrática de hoje: a sua relação com o tempo. Para Putterman, a soberania de Rousseau é sempre um ato no tempo presente: não existe no tempo e nem ao longo do tempo. O povo soberano é constituído no momento da assembleia, e o conteúdo da vontade não pode ser determinado para o futuro, mas apenas para o presente (ROUSSEAU, 2006, II, cap. 2, p. 35). É por isso que o povo volta a se reunir e pode, a cada assembleia, revogar todas as leis vigentes (e os magistrados responsáveis por sua execução). Esse exercício apenas momentâneo da soberania incomoda os teóricos democráticos porque sociedades complexas precisam de meios mais poderosos para lidar com o conflito. A produção de consensos é muito mais difícil quando não se pode confiar na vontade geral como um elemento universal e capaz de unir a todos. Quando não há um conteúdo único e estável para o bem-comum, a aposta no consenso ou em grandes majorias unânimes é bastante arriscada.

De certo modo, as formas indiretas do exercício da soberania popular foram capazes de incorporar o tempo em seu significado fundamental. A legitimidade das decisões políticas nas democracias contemporâneas cada vez mais depende dos espaços institucionais e não institucionais de debate, que podem inclusive questionar e ressignificar uma decisão *a posteriori*. Não é preciso esperar uma nova eleição, por exemplo, para então pressionar os representantes no sentido de certas demandas ou punir aqueles que porventura agiram segundo interesses estritamente particulares. O que ainda parece distante, como veremos, é a estruturação de um conceito de soberania popular como origem da autoridade política que leve em conta as contingências impostas pela passagem do tempo.

É significativo que essas mudanças na ideia de povo, que trazem à tona os limites de uma visão demasiadamente universal e homogênea, estejam essencialmente voltadas para a soberania do povo na forma do seu exercício. Só é possível revisar e repensar as práticas políticas de um povo que já está constituído. E, se dermos um passo adiante, talvez seja possível sugerir que ressignificar a soberania do povo para torná-la mais democrática passou necessariamente por criar e endossar formas indiretas do exercício do poder político. De fato, esse movimento que multiplica as possibilidades de participação política, e ao mesmo tempo contesta a possibilidade de um conteúdo substantivo estável para o bem comum, oferece uma solução viável e interessante da perspectiva democrática. Mas o que dizer do momento anterior, em que o povo funda a comunidade política?

A formulação desta pergunta nos colocou diante de um problema: boa parte da literatura que discute o tema da soberania de uma perspectiva democrática ocupa-se de repensar as possibilidades do exercício da soberania do povo. Levando em conta todos esses esforços para democratizar o exercício da soberania popular por meio do fomento a formas de participação diretas e indiretas, multilocalizadas e expandidas no tempo, chama a atenção que a teoria democrática tenha tratado pouco da soberania do povo como a origem da autoridade política. Desafiadora, Espejo chega a sugerir que os problemas na consolidação das democracias talvez devam menos a más realizações do ideal da soberania do povo que ao próprio projeto da soberania do povo como ele tradicionalmente se apresenta (ESPEJO, 2011, p. 29). Para ela, como vimos, as teorias democráticas requerem a unificação do povo por meio de um consentimento real ou hipotético, supondo que assim o povo possa se autogovernar (ESPEJO, 2011, p. 170). O problema é que nenhuma teoria foi capaz de mostrar que o povo se unificou, ou poderia unificar-se: as vontades dos indivíduos não podem ser unificadas por meio da razão para então constituir um povo, porque qualquer forma de unificação pressupõe um povo que já existe. Ou seja, estamos presos a um círculo vicioso que não nos deixa perceber as diferenças entre o exercício do poder político de sua origem.

Espejo é enfática em seu argumento de que o resgate das origens do poder político nos Estados modernos impõe um desafio democrático. Se até hoje a teoria política não foi capaz de resolver o "paradoxo da auto-constituição do povo", talvez parte das razões esteja associada a um diálogo difícil entre a teoria democrática e outras abordagens que lidam com o tema da constituição da autoridade política. Nesse sentido, compartilhamos a crítica da autora que chama atenção para o quanto a teoria política contemporânea se esquivava de lidar com o povo na forma de poder constituinte. O desconforto de Espejo com o universalismo que marca a origem da autoridade pública decorre especialmente do seu caráter fictício, seja como uma imagem do passado, seja como uma visão do futuro. Nos dois casos, trata-se de uma promessa que não se materializa em nenhum tempo ou espaço concreto. Quando não nos perguntamos *quem* é o povo capaz de legitimar a autoridade política perdemos de vista o caráter indeterminado dessa unificação, que supostamente ocorre porque há desde Rousseau uma coincidência entre a razão e a vontade geral (ESPEJO, 2011, p. 5, p. 46).

Se para as democracias não basta que o povo seja a origem do poder político, também é verdade que teorias da soberania popular tem dificuldades para explicar a origem democrática da autoridade. De acordo com Espejo – e também com Daniel Lee, como veremos – o povo já existe antes da instituição dos processos democráticos (ESPEJO, 2011, p. 42). Enquanto Lee mostrará que pressupor a existência do povo foi importante para constituir

uma nova forma de autoridade política, Espejo insiste que não apenas o povo se define por critérios não democráticos, mas que não é possível apontar para a sua unificação em nenhum momento no tempo. Portanto, ainda que tenhamos bem estabelecidas as fronteiras do povo no espaço e no território, como é o caso dos Estados nacionais, não há como há como ver o povo de maneira estática e imutável. Ou seja, a definição demográfica de povo não abarca a dimensão política, principalmente se o povo, neste sentido último, for um agente abstrato e impessoal.

A teoria democrática da qual tratamos no capítulo dois reconhece em parte essa dificuldade. Vimos como a proposta de uma soberania procedimental permite que os acordos substantivos sobre o conteúdo das decisões sejam publicamente questionados (desde que haja acordo sobre os procedimentos que levam a tomada de decisão, e que eles sejam permeados e permeáveis pelos processos deliberativos). O problema, mais uma vez, é que essa preocupação se refere geralmente ao exercício do poder político, e não se desdobra para a constituição do povo enquanto sujeito coletivo detentor da autoridade política última. De acordo com Espejo, esse povo que "já está lá" nas sociedades democráticas não pode ser fielmente retratado:

"(...) every time you try to frame an actual populace according to their political agreement, it is as though you had picked a photograph still out of a moving picture; the still misleads because the picture goes on" (ESPEJO, 2011, p. 45).

Nesse sentido, mesmo que o povo pareça unificado em um determinado momento, é muito difícil mostrar que o povo está realmente unificado. Quando se declara que todos os indivíduos consentiram, alguns deles já podem ter mudado de ideia (ESPEJO, 2011, p. 45). O mesmo é verdade para princípios normativos que podem pautar a unificação. Ainda que uma sociedade seja orientada por critérios normativos comuns, é fundamental entender que a interpretação desses critérios vai se transformar ao longo do tempo. Por exemplo, as instituições políticas demoram a incorporar as mudanças, e é aí que se percebem as fraturas entre o que quer e acredita a população, e o *modus-operandi* e os objetivos das instituições democráticas. Em resumo, não há como mostrar que o povo se unifica porque essa unificação requer uma abstração temporal, e o povo sempre existe no tempo – ele sempre muda (ESPEJO, 2011, p. 45).

E qual a saída sugerida pela autora incorporar essas o tempo e as mudanças na própria noção de povo? Como destacamos no primeiro capítulo, ao incorporar o tempo como elemento central, a autora vê a soberania popular como um processo cujo ponto de chegada está sempre em disputa – o povo é uma série de eventos que só é estável em sua auto-

percepção no presente, mas totalmente aberto ao novo. Espejo acredita que só é possível sustentar a noção de vontade geral à medida que ela não representa um objetivo, mas pode ser determinada pelas expectativas dos vários indivíduos (ESPEJO, 2011, p. 13). As transformações às quais o povo está sempre sujeito são fonte de legitimidade democrática porque o povo não é mais entendido como um agregado de indivíduos, mas como uma série de eventos que se sucedem no tempo.

Recuperamos essa compreensão de Espejo de que o povo é um processo não para defendê-la, mas como uma alternativa definitiva para lidar com as tensões que marcam a soberania popular. Apresentá-lo é uma maneira de argumentar que há boas razões para revisar a soberania popular para torná-la mais afeita às contingências da passagem do tempo - que transforma as pessoas, os contextos e as ideias políticas. Vimos como muitos autores se esforçaram por fazer do exercício da soberania mais democrático, justamente incorporando formas de participação indireta que são mais capazes de refletir a instabilidade dos consensos, o conflito e a passagem do tempo. O que Espejo sugere é dar um passo além: a autora nos encoraja a repensar a noção de povo, na origem da autoridade política, como um conceito também contingente e aberto ao futuro.

Uma outra maneira de pensar a distinção entre o momento original e a prática política da soberania popular é encará-la como uma diferença entre a soberania do Estado e a soberania do povo, para repetir as palavras de Benhabib (2008). Esta formulação é interessante porque permite dialogar diretamente com uma das dificuldades centrais do conceito, qual seja, a sua relação estreita e negociada com a autoridade estatal. Ora, a soberania do estado refere-se à capacidade que o Estado moderno possui de agir como o *locus* final e indivisível da autoridade. A soberania popular, por sua vez, recupera o povo como súdito e soberano, autor e objeto das leis que fundam e regulam instituições como as representativas, e que controlam o poder do governo (BENHABIB, 2008, p. 21).

Com Daniel Lee (2016) podemos captar a dimensão histórica dessa relação. Com o foco no "momento fundacional", o autor pretende "recalibrar" a visão convencional sobre as origens e o propósito da soberania popular a partir de uma investigação sobre o sentido do conceito em meio as disputas constitucionais do século XVII. Em *Popular Sovereignty in Early Constitutional Thought* o autor se depara com o seguinte desafio: como foi possível ao constitucionalismo, cujo pressuposto é a limitação da autoridade pública, acolher a doutrina da soberania popular, que se distingue justamente pela força de seu poder extraordinário e extralegal (LEE, 2016, p.2)?

Lee acredita que a resposta para sua pergunta está na gênese do conceito de soberania popular. Mais especificamente, o autor enxerga um descompasso entre o conceito de soberania popular que se consolida no mundo moderno e o propósito e alcance do conceito nas suas primeiras formulações, pré-iluministas. As ideias de oposição e resistência que hoje são tão fortes nas teorias da soberania popular permitem aos cidadãos avaliar e contestar a legitimidade da ordem política vigente, mas acabam por ofuscar o papel fundacional do povo (LEE, 2016, p.5). O principal entrave é a concepção de moderna de Estado, marcada por uma associação muito direta entre as autoridades públicas e as autoridades formais do Estado, e que permitiu às teóricas e teóricos evitar o problema da constituição do povo e de sua autoridade (LEE, 2016, p. 6).

Essa concepção de soberania popular que se refere ao exercício do poder político dá destaque ao papel contestatório do povo. No contexto dos Estados nacionais, o povo não governa diretamente, mas cria condições e instituições por meio das quais outros possam agir em seu nome. Reforçamos que é este o desassossego da teoria democrática, que se ocupa de encontrar as maneiras pelas quais seja possível assegurar que prevaleçam o interesse comum e os princípios democráticos da liberdade, igualdade e autonomia. O argumento de Lee é bastante intrigante precisamente porque enfatiza o outro momento da soberania do povo, que corresponde à origem da autoridade política. Segundo o autor, é esse o poder constituinte do povo que o faz, de fato, soberano.

"What makes people, however, the bearers of sovereignty, supreme even over constituted government, is the trump card they are always presumed to hold in reserve, and that is the extralegal capacity of the people to dissolve the constituted authority, by radical means if necessary" (LEE, 2016, p. 5).

Dáí o autor afirmar que a doutrina da soberania popular foi criada como uma teoria constitutiva, que pretendia elucidar a constituição da autoridade pública na forma moderna do Estado unitário. A soberania popular não foi concebida como uma doutrina de oposição e resistência (desenhada para limitar a autoridade pública existente), mas como uma doutrina constitutiva de legitimação, que revela em que consiste a autoridade pública (LEE, 2016, pp. 9-10). É inseparável do conceito de Estado porque representa uma estratégia para solucionar o problema das várias origens e fontes conflitantes de autoridade do pensamento legal medieval. A soberania popular retrata a unificação de um agente coletivo e homogêneo, tão necessária para a constituição do Estado. Necessária não apenas porque a autoridade do Estado deva derivar-se do povo, como argumentava Rousseau, mas porque a existência do Estado

enquanto um ator coletivo (uma pessoa moral) depende inteiramente da unidade anterior do povo: "Statehood, in short, presupposes peoplehood" (LEE, 2016, p. 12).

Consolidada a partir do século XVIII como axioma, a soberania do povo estava perfeitamente alinhada com o processo de definição das fronteiras dos Estados nacionais. Criavam-se as nações e, com elas, povos que eram então detentores da autoridade política soberana. Assim era possível evitar os riscos de delegá-la a um único indivíduo. Ao atribuir a função de "criador da autoridade" a um povo virtualmente onipresente e conceitualmente fictício, e não a um indivíduo concreto, os arquitetos da soberania despersonificaram a sua forma, desconectando-a inteiramente de noções de autoridade monárquicas ou pessoais.

"Sovereignty in this way, becomes impersonal, belonging not to any person or even group of persons, but to a concept, an idea, some might even say, a fiction, thought to be anterior to, and independent of, the public institutions it creates and invests with authority" (LEE, 2016, p. 14).

Segundo Lee, portanto, o propósito original da soberania é mais negativo que positivo. Isto é, determina a quem ela não pertence, mas não oferece uma definição substantiva de seu detentor. Como uma ideia, uma abstração, a soberania popular funcionava perfeitamente bem contra os absolutismos e se mostrava como um novo repositório – fictício e despersonalizado – da autoridade política.

Tornar a soberania popular, portanto, significou torná-la compatível com diversas formas de exercê-la, que não precisam ser necessariamente democráticas. Essa é a conclusão mais interessante do autor, que nos ajuda a entender por que gastamos, ainda hoje, tanta tinta e energia para definir as formas legítimas do exercício dessa autoridade. Dizer que o povo é soberano porque dele emana toda a autoridade quer dizer apenas que não estamos sujeitos, em última instância, às vontades de nenhum grupo ou indivíduo particular. Mas mesmo um povo soberano, com plenos direitos de soberania, pode delegar o exercício da autoridade a um governo constituído: "even though sovereignty originates in the people and formally remains with them as a popular legal right, the exercise of popular sovereignty could be mediated and realized through potentially non-democratic institutional means" (LEE, 2016, p. 21).

Recuperar as noções de soberania popular já vigentes ao longo do século XVII é uma das formas de perceber que boa parte das inquietações provocadas pelo conceito derivam dessa disjunção entre a origem e o exercício da autoridade política. Reconhecer o povo como soberano diz muito pouco sobre quem é o povo e como ele exerce seu poder. Essa dificuldade constitutiva do conceito é o que nos impede de afirmar, por exemplo, que a soberania popular é por definição democrática. Isto não apenas porque existem diferentes compreensões do que

seja democrático, mas porque as discussões sobre a democracia estiveram sempre orientadas para o processo político de tomada de decisão. Como bem destaca Lee, definir o elemento "popular" da soberania como um ente abstrato e homogêneo não significava oferecer qualquer diretriz para a prática política, mas apenas assegurar que os Estados nacionais estivessem protegidos da autoridade arbitrária dos reis e dos príncipes.

Autores como Philip Pettit (2012) e Martin Loughlin (2014) já se debruçaram sobre este mesmo problema, em sua versão contemporânea. A partir de perspectivas diferentes, ambos desenvolvem uma reflexão sobre a relação entre o povo constituinte e o povo constituído. Como Lee, Pettit e Loughlin entendem a soberania popular como um conceito essencialmente moderno e associado à constituição dos Estados nacionais. Pettit e Loughlin reforçam, ainda, que há uma tensão intrínseca entre a soberania, representação da autonomia do mundo político, e o soberano, poder constituinte que toma decisões sobre a natureza da forma política (PETTIT, 2012, p. 280; LOUGHLIN, 2014, p. 227). Deste modo, ambos entendem que só é possível enfrentar o paradoxo da constituição do povo por meio de um esforço para conectar a fundação das sociedades democráticas e seu governo.

Pettit lida com este paradoxo a partir de seu modelo dual de democracia ("dual-aspect model"), segundo o qual há dois principais momentos e formas de influenciar as decisões dos governantes: no curto prazo os cidadãos se engajam nos momentos eleitorais; já no longo prazo, os valores e ideias compartilhadas pela sociedade são mobilizados pelos cidadãos, geralmente de modo não intencional, para direcionar a formulação das políticas públicas (PETTIT, 2012, p. 308). Para o autor, ademais, o modelo se sustenta com base na legitimidade republicana: trata-se de um governo que interfere nos assuntos de suas cidadãs e cidadãos, como todos o fazem, mas cuja interferência está sob o poder compartilhado do povo, e por isso não implica dominação (PETTIT, 2012, p. 281). Pela mesma razão, o governo seria "forçado" a promover o interesse público e a agir por meio de normas coletivamente estabelecidas (PETTIT, 2012, p. 309). Consequentemente, apenas uma constituição mista seria capaz de garantir tal legitimidade, uma vez que ela assegura que as decisões sejam sempre tomadas por meio da interação entre atores diversos, institucionais, da sociedade civil, executivos, legislativos, entre outros – um sistema multidimensional e multicentralizado. Vemos, então, como o povo é incluído no processo decisório, seja diretamente ou por meio de seus representantes. Isso, de acordo com Pettit, permite afirmar que o povo se autogoverna (2012, p. 286) de duas maneiras: como pluralidade, e como uma entidade singular.

O povo como pluralidade compreende os indivíduos exercendo seu papel eleitoral e contestatório, de modo que o autogoverno significa que o povo influencia e dirige a maneira

pelo qual é governado. Pettit chama este de povo constituinte ("constituting people") - "(...) the members of the population acting as citizens to determine how things are set up and run" (PETTIT, 2012, p. 286). Já o povo constituído é a entidade que responde por todas essas decisões - o Estado, o povo organizado¹.

"(...) the state is sustained and operated by the constituting people, then its commitments as an agent are all going to be shaped by those people. And so it can be depicted as the people in incorporated form: the people in the manner of a singular, corporate entity" (PETTIT, 2012, p. 287).

Pettit considera importante reconhecer como o povo constituído, incorporado, se autogoverna, o que significa também que este povo está sob o controle dos cidadãos. Ainda assim, o autor ressalta que a sua democracia de duplo aspecto está assentada principalmente no papel do povo constituinte, no povo como pluralidade exercendo a sua cidadania (PETTIT, 2012, p. 288). A prioridade do povo constituinte sobre o povo constituído é justamente o que, de acordo com o autor, resolve do paradoxo constitucional. Seu argumento é organizado no que ele chama de "seis princípios de ontologia política", e dois pontos nos interessam principalmente: em primeiro lugar, tanto o povo constituído quanto o povo constituinte são responsáveis pela constituição; e, apesar disso, o povo constituinte tem precedência porque pode empregar meios extraleais para mudar a constituição (PETTIT, 2012, p. 292).

Nesse sentido, o povo pluralidade e o povo unidade podem, ambos, ser considerados responsáveis por uma constituição desde que tenham o poder de escolher mudá-la ou não. Com isso, Pettit diminui significativamente a importância do momento fundacional das democracias. Se seguir ou não uma constituição é uma escolha colocada para o povo a todo tempo e em qualquer de suas formas, então discussões sobre a precedência temporal de um ou de outro perdem sentido. A maior importância do povo constituinte em relação ao povo constituído existe, pois, ancorada no privilégio de se valer de alternativas extra-legais e extra-institucionais para transformar ou substituir a constituição.

Ao reconhecer no povo constituinte um poder extra-constitucional, Pettit nos deixa uma questão importante: será possível limitar o poder do povo constituinte? Se entendemos que a precedência do povo como pluralidade no exercício concreto de seu poder político decorre da possibilidade de suspender ou mudar a constituição, em que medida não nos aproximamos da noção de soberania articulada por autores como Carl Schmitt? Em sua obra *Teologia Política*, Schmitt defende que o soberano é aquele que decide sobre a exceção e sua ação não é, pois, limitada pela ordem legal. Parafraseando o autor, o soberano é aquele que decide, em uma situação de conflito, o que constitui o interesse público ou o interesse do

Estado (SCHMITT, 2005, p.6). Então, se pudermos considerar que o poder do povo constituinte de agir por vias extra-legais corresponde ao poder ilimitado soberano de agir em situações excepcionais, qual o elemento fundamentalmente democrático da proposta de Pettit?

Seguimos diante do mesmo dilema: mesmo que seja possível justificar a precedência de uma noção de povo sobre a outra, minimizando a importância de momentos ou ficções fundacionais, podemos considerar democrática uma forma de poder ilimitado? E se não pudermos, por que então a legitimidade democrática continua ancorada em noções de soberania? Passando da linguagem republicana de Pettit para o pensamento constitucional de Martin Loughlin, encontramos novos elementos para lidar com essas questões. Principalmente, Loughlin (2014, p. 229) sugere uma abordagem relacional do paradoxo constitucional que, ao sustentar a tensão entre o soberano e a soberania, pode colocar poder constituinte e poder constituído juntos em movimento.

Seu ponto de partida é a forma como o poder do povo se expressa no pensamento constitucional. Ou seja, ele está preocupado com o conceito de poder constituinte no contexto democrático, um conceito que identifica origem da autoridade no Estado no povo, e também determina que a constituição é uma expressão dessa autoridade. "It [o poder constituinte] presents itself as a modern, rational concept that does easily fit with the claims to the traditional, sacred authority of the sovereign" (LOUGHLIN, 2014, p. 219). Por isso, o autor identifica algo como uma dupla soberania, que se expressa no poder constituinte, anterior no tempo e na autoridade porque relativo à criação do Estado, e o poder constituído, autorizado. A constituição é, nesse sentido, uma expressão das leis que conformam o poder constituído, mas também a expressão máxima da possibilidade de o povo criar e transformar os arranjos institucionais que o governam.

É interessante notar como a perspectiva relacional de Loughlin recupera elementos do dito decisionismo de Carl Schmitt (2005 [1922], 2007 [1932]). Notadamente, ambos reconhecem a contingência da política e entendem que formulações constitucionais devem ser interpretadas levando em conta condições materiais e culturais – ainda que sempre exista uma distinção entre a norma e a realidade. Daí a centralidade do conflito, que é tido como inevitável. Para Loughlin, a principal diferença entre a sua abordagem e a leitura schmittiana sobre o poder constituinte está na compreensão do povo como uma representação, um símbolo que é invocado com o propósito de criar o poder político. "Political power is generated only when 'the people' is differentiated from the existential reality of a mass of particular people (the multitude)" (LOUGHLIN, 2014, p. 228).

Como Daniel Lee, Loughlin evidencia a relevância do elemento simbólico da soberania. À medida que a autoridade política passa do príncipe para o povo, perde-se a figura transcendente do soberano, mas o espaço da soberania - o espaço do político - se mantém (LOUGHLIN, 2014, p. 228). Ao contrário de Schmitt, entretanto, o autor defende que esse espaço não pode ser ocupado por um ente determinado, indivíduo ou grupo. A força democrática do povo no lugar do poder constituinte é marcada pela incorporação de um dilema insolúvel entre a unidade e a indeterminação do povo, e esta é a tensão que define sua abordagem relacional.

Deste modo, o conceito de poder constituinte sugere que o povo é constituído ao passo que exerce o poder político. A ordem constitucional é dinâmica não apenas porque muda de acordo com o contexto histórico, mas porque está sempre entre a unidade e a desunião, a inclusão e a exclusão. Não há uma unidade existencial anterior à constituição, uma vez que o poder constituinte representa essa relação dialética entre a auto-constituição da autoridade e a forma constitucional pela qual ela se expressa (LOUGHLIN, 2014, p. 229). É por isso que o poder constituinte recupera uma representação da unidade do povo que é essencialmente virtual, mas que sempre se expressa de forma concreta na constituição e organiza o exercício do poder político. O poder constituinte reside justamente nessa relação conflituosa entre o simbólico e o real, entre a imaginação constitucional e as ações governamentais (LOUGHLIN, 2014, pp. 230-1).

Por isso também o papel do poder constituinte não se resume ao momento fundacional. Ele segue perturbando a ordem constitucional e as instituições, tornando-as provisórias e dinâmicas. As autoridades governantes enfrentam, então, o constante desafio de agir como a voz autorizada do povo: essa dimensão simbólica não existe apenas enquanto uma unidade abstrata – o Estado – mas também como uma entidade desorganizada que se opõe a autoridade constituída (LOUGHLIN, 2014, p. 233). Nesse sentido, o poder constituinte só existe à medida que resiste à sua representação institucionalizada e estática.

As formulações de Pettit e Loughlin tem pelo menos um ponto em comum: há um limite importante para a institucionalização e o controle do poder do povo. Seja porque o povo constituinte tem meios extra constitucionais de ação, ou porque existe uma qualidade essencialmente simbólica, ambígua e contingente na noção de poder constituinte. A inquietação que resta desta pesquisa decorre dessa mesma constatação, e avança: *reconhecendo a soberania popular como um conceito que extrapola as formas constitucionais do exercício do poder político, é possível que a política extraordinária (KALYVAS, 2008) seja compatível com as aspirações democráticas contemporâneas?* Acreditamos que tal pergunta

só pode ser respondida se, seguindo a sugestão de Andreas Kalyvas (2008, p. 2), revisitarmos o problema das fundações do Estado moderno e suas consequências para a experiência democrática. Em outras palavras, importa a ausência ou a presença da participação do povo no estabelecimento de um regime democrático? (KALYVAS, 2008, p. 4).

O percurso desta pesquisa nos leva, então, de volta a Rousseau. É inevitável relembrar que o nosso genebrino esteve diante de um dilema semelhante. Certo da premência da participação do povo na constituição da pessoa pública do Estado, que pelo pacto "(...) produz um corpo moral e coletivo composto de tantos membros como são os votos da assembleia" (ROUSSEAU, 2006, I, cap. 6, p. 22), o autor alerta que a vida e o movimento dessa comunidade dependem igualmente da atividade legislativa deste mesmo povo. É por isso que importa tanto enfatizar os riscos da ação do representante no modelo rousseauiano. São as assembleias periódicas que asseguram aos cidadãos a oportunidade de exercer seu papel de soberano, e corrigir qualquer desvio do governo em relação à vontade geral.

Não surpreende que desde o início estejamos intrigadas com a maneira como Rousseau lida com estes dois aspectos da soberania popular. O autor é enfático em recomendar atenção ao trabalho legislativo, que deve se orientar pela vontade geral e por isso mesmo precisa ser exercido pelo povo. Mas o genebrino reconhece que o povo nem sempre é capaz de tomar decisões que visam o bem comum (ROUSSEAU, 2006, II, cap. 6, p. 48), e daí a sua preocupação em assegurar que, reunido em assembleia, o povo esteja mais protegido da influência dos interesses particulares (ROUSSEAU, 2006, IV, cap. 15, pp. 112-16). Se a vontade geral é absoluta e nunca erra, portanto, o mesmo não se pode dizer de todas as leis formuladas pelo povo – que são verdadeiras e incontroversas apenas se estão de acordo com o bem comum (PUTTERMAN, 2010, p. 24). Além disso, o autor é cuidadoso o suficiente para apontar que o governo instituído para executar as leis nas situações particulares pode ser, a qualquer momento, corrompido pela vontade individual. Daí, inclusive, a necessidade de reconhecer que o poder dos governantes e magistrados é limitado e controlado, uma vez que se trata de "(...) uma forma provisória que ele confere à administração, até quando lhe aprovar ordená-la de maneira diferente" (ROUSSEAU, 2010, III, cap. 18, p. 120).

Mais uma vez, nos parece possível enxergar certos paralelos entre as inquietações desse autor do século XVIII e as preocupações que marcam a teoria democrática ainda hoje. Não porque tenhamos encontrado as mesmas respostas – vimos como as teóricas e teóricos da democracia deliberativa, por exemplo, destacam a importância de pluralizar e diversificar as formas de participação (indiretas, inclusive), para que diferentes experiências e realidades sejam consideradas no processo de tomada de decisão política. Também seguimos

compartilhando com Rousseau a desconfiança em relação aos governantes, reiterando o valor do controle para que prevaleça o interesse genebrino. Nós, como ele, seguimos tentando aproximar, tanto quanto possível, a força da vontade do povo aos processos que movem as sociedades contemporâneas, certos de que daí advém uma forma de legitimidade política e democrática. Ao mesmo tempo, não nos parece clara a dimensão dessa vontade geral que marca o poder constituinte, que é absoluta, indivisível e inequívoca – mas será democrática? O próprio genebrino reconhece que o pacto social pode a qualquer momento ser rompido ou revogado:

"(...) não há no Estado nenhuma lei fundamental que não se possa revogar, nem mesmo o pacto social; porque, se todos os cidadãos se reunissem para romper esse pacto de comum acordo, não há dúvida de que ele seria muito legitimamente rompido" (ROUSSEAU, 2006, III, cap. 18, p. 122).

Não é este o mesmo tipo de poder extraordinário e extra-constitucional que vemos motivar os esforços de Pettit e Loughlin? Se o poder constituinte se define por essa autoridade ilimitada, então não é óbvia a sua relação com o poder constituído, constrangido pelo ordenamento legal e pelo arcabouço institucional de uma sociedade. Ainda assim, a legitimidade política das democracias de hoje depende de uma aproximação destes dois papéis exercidos pelo povo, ou seja, é preciso que haja alguma conexão entre a abstração coletiva da qual emana a autoridade e o sujeito coletivo e plural que a exerce. Aos dois chamamos povo, também por isso parece fazer sentido perguntar-nos sobre o desconforto que emerge à medida que se pretende assegurar o potencial democrático desta forma de soberania. Se entendermos a soberania popular como um conceito chave para a legitimidade do poder político, então estamos diante de uma tensão insuperável entre um elemento simbólico (absoluto) e um elemento prático (democrático) da noção de povo.

Considerações Finais

A jornada de descobertas desta dissertação de mestrado deságua na seguinte pergunta: quais os dilemas democráticos do poder constituinte do povo no momento fundacional das comunidades políticas? O ponto de partida sugerido por Daniel Lee parece promissor justamente porque lança luz sobre o elemento universal da soberania popular, que resiste possivelmente em virtude dessa sobreposição entre a autoridade estatal e do povo na consolidação dos Estados-nação. Nesse sentido, parece ser razoável a hipótese de que *há um limite democrático inevitável na noção de soberania popular, localizado na dimensão*

extraordinária do poder do povo – evidente, mais do que nunca, nos momentos constituintes ou na possibilidade latente de novos começos.

Considerando os contextos democráticos contemporâneos, esta imbricação entre a soberania do Estado e a soberania do povo pode ser identificada naquilo que se chamou poder excepcional, nos termos de Carl Schmitt (2005 [1922]), ou poder extraordinário, segundo Andreas Kalyvas (2008), e que se evidencia nos momentos em que a constituição é suspensa ou questionada. Como vimos, Pettit e Loughlin se deparam com a impossibilidade de confinar o povo à ordem legal, mesmo e especialmente em condições democráticas ideais – ou seja, há uma qualidade absoluta que caracteriza o poder do povo mesmo nas democracias. De acordo com Espejo, este é o principal problema da concepção tradicional de soberania popular, segundo a qual apenas uma vontade unificada do povo pode legitimar a fundação do Estado (ESPEJO, 2011, p. 2). Também de acordo com a autora, este foi o dilema das teorias democráticas que lidaram com o problema até hoje: “(...) either you sustain democratic legitimacy while embracing the paradoxes of democratic theory, or you reject these paradoxes and give up on finding a democratic foundation for the political order” (ESPEJO, 2011, p. 10).

Levando a sério essa provocação, acreditamos que uma boa forma de lidar com o problema da legitimidade democrática é sustentar o paradoxo da soberania popular como uma forma de autoridade absoluta e, ao mesmo tempo, democrática. E, justamente por não rejeitarmos essa tensão, nos interessa refletir ao longo do doutorado sobre o caráter e as consequências desses momentos fundacionais, excepcionais ou extraordinários para as democracias hoje. Descartamos de saída, então, a possibilidade de desenvolver uma compreensão que resolva o dilema dos limites democráticos do poder constituinte do povo, exatamente porque entendemos que o que interessa são os debates em torno da soberania popular em sua relação com o poder constituinte.

Por isso, acreditamos que uma boa estratégia para lidar com o problema do poder constituinte nas sociedades democráticas seja recorrer aos escritos de Carl Schmitt, autor que dedicou boa parte de sua obra ao tema da soberania definida como o poder de identificar e determinar o curso da ação política em momentos excepcionais (SCHMITT, 2005). Conscientes da sua repercussão teórica e política, vamos tomar como ponto de partida as discussões sobre a soberania popular que se desdobraram da publicação de *Teologia Política: Quatro capítulos sobre o conceito de soberania* (2005 [1922]) e *O conceito do político* (2007 [1932]). Entre muitos, um bom exemplo é a interlocução entre Schmitt e Hannah Arendt (*Origens do Totalitarismo*, 2013 [1976]), autora que também reconhece o impacto da modernidade na secularização da política. Além disso, Schmitt e Arendt compartilham o

contexto histórico-político alemão e a experiência da República de Weimar, que motiva os escritos teóricos e a atuação política de ambos. Enquanto ele esteve nas fileiras do Partido Social-Democrata alemão, ela precisou deixar a Alemanha para proteger-se do anti-semitismo do Terceiro Reich. Reconstruir este debate é, pois, uma oportunidade valiosa para entender as motivações e os efeitos políticos dos debates teóricos em torno dos limites democráticos do poder do povo.

Como bem aponta Andreas Kalyvas, ambos se debruçam sobre a dimensão extraordinária do político como o momento originário que institui a sociedade – Schmitt localizando-o no poder constituinte da vontade soberana do povo, e Arendt nas potencialidades da ação e do discurso (KALYVAS, 2008, p. 10). É a partir dessa noção de "política extraordinária" que pretendemos, em um segundo momento, interpretar as discussões contemporâneas sobre a soberania popular. Com isso, acreditamos ser possível expandir o escopo das democracias para alcançar também as suas fundações (KALYVAS, 2008, p. 4). Pretendemos trazer à tona a dimensão simbólica da noção de povo e soberania, de modo que seja possível entender (i) em que medida o poder constituinte é capaz de responder às demandas por legitimidade democrática impostas pelo povo em seu papel de cidadão, e (ii) o que as disputas pelo seu sentido revelam sobre valores compartilhados e a possibilidade de autodeterminação de uma sociedade. Ainda amparadas pela sugestão de Kalyvas, acreditamos que o foco no aspecto extraordinário nos permite ir além da dicotomia participação - representação que marcou os debates na teoria democrática ao longo de todo o século XX.

Nesse sentido, parece produtivo empregar a noção de política extraordinária como fio condutor e chave interpretativa para analisar as controvérsias contemporâneas em torno do nosso tema. Buscaremos, em obras de diferentes vertentes da teoria política, identificar os usos e o papel dessa noção de poder extraordinário em sua associação com o momento fundacional das comunidades políticas, explorando seus limites e potencial democrático. Exemplos de três enfoques diferentes que nos sugerem a viabilidade deste empreendimento foram dados ao longo desta dissertação. Na esteira da teoria democrática, Paulina Ochoa Espejo (2011) não apenas desenvolve uma crítica ao universalismo que ela considera determinante no conceito de soberania popular como apresentado pela maioria das teóricas e teóricos políticos, mas identifica nesse universalismo um paradoxo: como é possível assentar em uma ideia de vontade, mesmo que geral, toda a legitimidade da autoridade política democrática?

Phillip Pettit (2012), com seu olhar republicano, reconhece a tensão entre o povo constituído e o povo constituinte, que reproduz a dualidade entre o povo no singular e o povo

como pluralidade. Para ele, o povo constituído só pode se autogovernar enquanto agente coletivo, de modo que a sua própria existência depende do trabalho do povo constituinte. Assim, o povo constituído é formado por meio do processo de interação e decisão entre os cidadãos, e por eles também é limitado. A autoridade dos cidadãos, por sua vez, é extra constitucional e tem o poder de, inclusive, substituir o povo em sua versão incorporada. Loughlin, finalmente, entende que este elemento contingente e ilimitado que é representado pelo povo (como uma representação, um símbolo) só pode realizar seu potencial democrático se for possível construir uma relação entre o simbólico e o real, o constituinte e o constituído.

4. REFERÊNCIAS

- ALONSO, A. "Protesto pode a ser gigante, mas tende a ser estéril". **Folha de São Paulo**. 16 de agosto de 2015. Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1669286-protesto-pode-ser-gigante-mas-tende-a-ser-esteril.shtml>>, acesso em 30/05/2017.
- ARENDT, H. **Origens do Totalitarismo: antissemitismo, imperialismo e totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- BENHABIB, S. "Twilight of Sovereignty or the Emergence of Cosmopolitan Norms? Rethinking Citizenship in Volatile Times". **Citizenship Studies**, 2007, 11 (1), 19-36.
- _____, "Toward a Deliberative Model of Democracy". **Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political**. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- _____, **Situating the Self: Gender, Community and Post-Modernism in Contemporary Ethics**. Nova York: Routledge, 1992.
- BERLIN, I. "Dois conceitos de liberdade". In: HARDY, H. e HAUSHEER, R. (orgs.) **Isaiah Berlin: Estudos sobre a Humanidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- ESPEJO, P. O. **The time of Popular Sovereignty**. Haverford: Penn State University Press, 2011.
- FRASER, N. "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy", **Social Text**, nº 26/26, 1990, pp. 56-80.
- FRALIN, R. **Rousseau and Representation: A study of the development of his concept of political institutions**. Nova York: Columbia University Press, 1978.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia**. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. São Paulo: Unesp, 2014, "Prefácio de 1990".
- KALYVAS, A. **Democracy and the politics of extraordinary: Max Weber, Carl Schmitt and Hannah Arendt**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- LEE, D. **Popular Sovereignty in Early Modern Constitutional Thought**. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- LOUGHLIN, M. "The concept of constituent power". **European journal of Political Theory**, 2014, vol. 13 (2), 218-237.
- MANIN, B. **The Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- _____, "Legitimidade e deliberação política". In: MELO, R. e WERLE, D. L. (orgs.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Esfera Pública, 2007.

MELO, R. S. e VITALE, D. "Política deliberativa e o modelo procedimental de democracia" In: NOBRE, M. e TERRA, R (orgs.), **Direito e Democracia: Um guia de leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

NÄSSTRÖM, S. "The Legitimacy of the People". **Political Theory**, 2007, 35, pp. 624 a 628.

PATEMAN, C. "Participatory Democracy Revisited". **Perspectives on Politics**, 2012, vol 10 (1), pp. 7-19.

_____, **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PITKIN, H. F. "Representation and Democracy: Uneasy Alliance". **Scandinavian Political Studies**, 2004, 27 (3), pp. 335-42.

_____, **The Concept of Representation**. California: University of California Press, 1967.

PETTIT, P. **On the people's terms**. Nova York: Cambridge University Press, 2012.

PUTTERMAN, E. **Rousseau, Law and the Sovereignty of the People**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

RAWLS, J. **O Liberalismo Político**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

ROSANVALLON, P. **Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity**. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2011.

_____, **Counter Democracy: Democracy in an Age of Distrust**. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

_____, **El Pueblo Inalcanzable**. México: Instituto Mora, 1998.

ROUSSEAU, J. J. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SCHMITT, C. **Political Theology: four chapters on the concept of sovereignty**. Chicago: Chicago University Press, 2005.

_____, **The concept of the political – expanded edition**. Chicago: Chicago University Press, 2007.

SHKLAR, J. N. **Men & Citizens. A study of Rousseau's social theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

SKINNER, Q. "A Third Concept of Liberty". **Proceedings of the British Academy**, 2001, vol 117.

STRONG, T. B. **Jean-Jacques Rousseau. The Politics of Extraordinary**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2002.

URBINATI, N. **Representative Democracy: Principles and Genealogy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

YOUNG, I. M. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2001