

## 2 Dos eleitos e dos eleitores

Considerando que a relação entre eleitos e eleitores duplica a tensão que lhe é anterior, entre democracia e representação política, optou-se por com ela iniciar. Para introduzir a institucionalização desta relação, ou seja, o mandato, inicialmente será feita uma breve passagem sobre o mandato livre e o mandato imperativo. As canônicas observações de Hannah Pitkin servem enquanto tentativa de dirimir tal tensão, através de propostas de entendimento dos anseios e do dever ser relacionados à representação. As disputas travadas pela extensão do sufrágio universal podem ser interpretadas como tentativas de acomodação para tais problemas.

A análise de Bernard Manin sobre o princípio de distinção e seus efeitos na relação entre eleitos e eleitores ajudará a pensar se o critério de escolha seria estritamente aristocrático. Aliada a esta reflexão, figurará a questão do mito *na* política e sua relação com a exaltação do voto como um direito sagrado. Será descrita a forma como três inversões importantes acontecem na passagem à modernidade. Trata-se não só da inversão entre democracia e governo representativo, mas também da qualidade de participação dos cidadãos, e da dimensão mais apropriada ao bom funcionamento do sistema político.

Finalmente, as estruturas expostas por Bernard Manin como definidoras do governo representativo servirão de base para avaliar possibilidades de maior participação no universo eleitoral. Neste universo a pressão por direitos políticos é o eixo na escalada do sufrágio universal, para entendimento da tensão entre democracia e representação política. As discussões buscarão enunciar onde haveria espaço para novas formas participativas, e deixar em aberto como a representação política pode atender às novas demandas sociais. O objetivo visa o entendimento da relação entre a sociedade e a institucionalidade política para o autor.

## 2.1. Um pequeno aparte sobre mandato imperativo e mandato livre

Embora não ao modo preferido por Jean-Jacques Rousseau, mandato imperativo ou mandato vinculado podem ser concebidos como representação. Trata-se, de modo geral, do procedimento que com base na representação de direito privado, entende que o eleitor pode prescrever ao eleito o modo pelo qual este terá de agir em seu nome. Ele requer, levando ao extremo esse entendimento, a possibilidade de que o eleitor possa revogar o mandato antes da expiração do prazo para o qual foi o representante eleito. Tal concepção, que prevê uma subordinação estreita do deputado à sua circunscrição, advém de certa concepção política do governo representativo que se resigna a essa forma de governo em razão da impossibilidade da democracia direta em um grande país. Seria necessário que os mandatários do povo cuidassem dos negócios públicos da mesma maneira que o povo faria se pudesse se pronunciar diretamente.

Esse tipo de concepção estaria muito próxima à idéia que Pitkin classifica como *making-the-represented-present*, bem como os ideais de espelhamento e como os descritos no que ela classifica como visão descritiva: *the idea of resemblance and reflection found in the descriptive view*.<sup>1</sup> A idéia de um mandato altamente restritivo prevê que a representação só ocorre quando o representante age sob instruções explícitas de seus representados. O representante aparece como mero agente, um delegado, enviado a serviço daqueles que o elegeram. Um dos principais expositores desse tipo de mandato foi Rousseau, nos idos de 1757, de quem podemos retratar as seguintes questões:

Têm muita razão aqueles que pretendem não ser um contrato, em absoluto, o ato pelo qual um povo se submete aos seus chefes. Isto não passa, de modo algum, de uma comissão, de um emprego, no qual, como simples funcionários do soberano, exercem em seu nome o poder de que ele os fez depositários, e que pode limitar, modificar e retomar quando lhe aprouver. Sendo incompatível com a natureza do corpo social, a alienação de um tal direito é contrária ao objetivo da associação.<sup>2</sup>

O rei como um funcionário do estado, como proposto nos projetos constitucionais, seria um grande assunto nas discussões posteriores à Rousseau, durante a

---

<sup>1</sup> PITKIN, 1972, pp.144.

<sup>2</sup> ROUSSEAU, 1978, pp. 74-75.

Revolução Francesa. Para Rousseau a liberdade está diretamente ligada à capacidade de autodeterminação da nação. O soberano não está obrigado ou submetido a nada, pois não há possibilidade da vontade geral ser contraditória com seus princípios fundadores. O poder constituinte é caracterizado pela liberdade e por seu caráter ilimitado. O elemento novo que apresenta o argumento de Rousseau é a apresentação da representação como contrária ao princípio de autodeterminação, o problema da vontade geral em um estado de grandes proporções é resolvido através do mandato representativo imperativo.

Já o mandato livre, ou mandato não vinculado, apesar dos muitos ataques recebidos de diferentes partes, seja dos críticos da representação política ou da democracia *tout court*, resistiu formalmente, mesmo que no início das discussões a seu respeito ainda não fosse levada em conta a existência de partidos. De fato, a democracia representativa, que não teria como avançar senão com a progressão da participação eleitoral até alcançar o sufrágio universal masculino e feminino, não apenas não eliminou os partidos, mas a partir do século XIX, os tornou necessários.

É a partir do problema das grandes dimensões da democracia moderna que a discussão aparece no pensamento do Abade Sièyes. O mandato livre que supõe a representação política é apresentado em um pequeno documento intitulado “*Opinión del Abate Sièyes sobre la cuestión del Veto Real em la sesión del 7 de septiembre de 1789*”.<sup>3</sup> Interpelando a proposta de mandato imperativo, o abade Sièyes transmite outra solução:

*Em efecto, puesto que resulta de toda evidencia que cinco o seis millones de ciudadanos activos, repartidos sobre más de veinticinco mil léguas cuadradas, no pueden reunirse en Assamblea, es natural que aquéllos no puedan aspirar sino a una legislatura por representación.*”<sup>4</sup>

O abade vai mais longe:

*Si los ciudadanos transmitieran voluntades particulares y previas por médio de sus comitentes, no se trataria de um Gobierno representativo, sino de un Gobierno democrático.*<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> SIÈYES, 1990, p.109.

<sup>4</sup> SIÈYES, 1990, p.119.

<sup>5</sup> *Ibid.*

Estes trechos são partes de um debate sobre a constituição na França. Sièyes considerava que esta deveria ser uma estrutura que organiza as partes de um todo, mas ao mesmo tempo também era o ato instituidor de uma nação. Assim que o deputado era eleito por uma localidade, ele deixava de estar ligado a ela, pois sua ligação maior deveria ser com a nação. As nações modernas se distinguiriam das antigas, pois os homens modernos seriam máquinas de trabalhar e por isso nomeariam representantes.<sup>6</sup> O caráter histórico e sociológico do argumento do abade se faz evidente, molda os princípios sobre os quais a sociedade moderna vai se formar. Fora da representação política não há como existir vontade nacional.

O mandato não só deve ser livre, como também determinaria a deliberação dos representantes segundo uma vontade legitimamente geral:

*No se trata tampoco de proceder a un escrutinio democrático, sino, muy diferentemente, de proponer, escuchar, consensuar, modificar la própia opinión; en definitiva, de formar en común una voluntad común.*<sup>7</sup>

As sociedades modernas, segundo Sieyes, não são democráticas, são governos representativos. Mas esse assunto virá mais adiante, junto com a exposição de Manin. Outro bem conhecido defensor do mandato independente, Edmund Burke, do famoso Discurso aos eleitores de Bristol de 1774, era taxativo quanto à liberdade dos representantes. Os interessados deveriam ser consultados, todos eles, mas era ao parlamento que cabia a deliberação. Pitkin ressalta que a deliberação seria o coração da função representativa na teoria burkeana. Apesar dos traços elitistas, para o autor governo e legislação são matérias da razão e do juízo.

Tudo deve estar fundado na razão e não na vontade, decisões políticas certas são o resultado apenas de deliberação parlamentar racional. Para Pitkin, quanto mais se considera o eleito como um membro de uma elite superior, como considera Burke, menos faz sentido requerer do representante a consulta às opiniões ou até mesmo desejos daqueles em nome dos quais ele atua. Por outro lado, quando consideramos o representante e os representados como relativamente iguais em

---

<sup>6</sup> Neste ponto Sieyes antecipa Benjamin Constant, o abade conhece Constant no Salão de madame de Staël, durante um de seus muitos períodos de retiro e silêncio, nos idos de 1795, quando sua posição contrária ao Diretório, não lhe permitia participar do processo político. Constant seria seu discípulo e o responsável pela transmissão dos princípios do abade a geração do liberalismo doutrinário (MAIZ, Ramon, “*Introduccion*” In SIEYES, 1990, p. XXXVI).

<sup>7</sup> SIEYES, 1990, p. 119.

capacidade e conhecimento, o representante é forçado a ter que levar em consideração as visões de seus eleitores. Estes seriam dois extremos de uma mesma moeda.<sup>8</sup>

Um governo representativo não deve ser apenas aquele que controla a situação, não deve meramente promover o interesse público, ele deve mais do que tudo ser responsivo à população. É assim que a autora justifica que o governo representativo requer toda uma maquinária para a expressão dos anseios dos eleitores, e o governo deve responder a estes anseios a não ser que tenha boas razões para não fazê-lo. O fundamental aparece como a capacidade de “responsividade”(responsiveness), ou seja, uma potencial reatividade em dar respostas aos anseios populares. Apesar de temer esse tipo de controle, é neste contexto que aparece a necessidade de institucionalizar processos para atingir tais objetivos. É totalmente incompatível com a idéia de representação que um governo frustrasse ou resistisse sistematicamente aos clamores sociais.

Por outro lado, Pitkin ressalva que nenhum sistema institucional pode garantir a essência da representação:

*Whether the governments we conventionally call “representative” involve genuine representation always remains open to question. Whether what we designate as representation in the world really is (what we mean by) representation will always depend on the way in which its structure and functioning work out in practice...By its essential nature it is a system of trusteeship.<sup>9</sup>*

Aqui aparece a necessidade do constante aprimorar e também a base de confiança prevista na relação eleito e eleitor. É justamente sobre uma desnaturalização necessária a essa relação de confiança, onde sempre existe um pressuposto de que uma pessoa escolhida através da eleição é digna de confiança e passa por isso a se distinguir dos demais, que o trabalho de Bernard Manin será referência na exposição deste capítulo. A eleição não foi o único modo democrático por excelência para decidir quem deveria governar, pelo contrário, antes do governo representativo, muitas vezes ela foi tomada como aristocrática e a profissionalização do papel dos políticos, desde os primórdios das discussões sobre democracia, constantemente foi vista com suspeição.

---

<sup>8</sup> PITKIN,1972, p.211.

## 2.2. Relação política, poder, direitos e voto

Dentro da perspectiva de tensão entre democracia e representação política, a extensão do sufrágio universal pode ser interpretada e aparece como o condutor de resolução desta problemática. É fato a ressaltar que fazendo parte do conceito de representação política, está a relação política como descrita por um estudioso da temática dos direitos, Norberto Bobbio.<sup>10</sup> Relação política seria aquela que o autor caracteriza pela “relação entre governantes e governados, dominantes ou dominados, entre príncipe e povo, entre soberano e súditos, entre Estado e cidadãos”, e de nossa parte, poderíamos incluir finalmente entre eleitos e eleitores e representantes e representados. Para o autor tais relações podem ser consideradas por três caminhos, sob a perspectiva de relação de poder<sup>11</sup>, enquanto uma relação de poder recíproco entre as partes, como poder do primeiro dos dois sujeitos sobre o segundo e finalmente, como poder do segundo sobre o primeiro.

Em uma análise que se volta muito mais para o lado dos direitos, Bobbio afirma que enquanto os indivíduos não eram considerados como sendo originariamente membros de um grupo social natural, como a família (no pensamento político clássico e no predominante na Idade Média), não nasciam nem livres, nem iguais. Foi preciso a hipótese de um estado originário sem sociedade nem Estado, no qual os homens vivem sem outras leis além das leis naturais para ser possível sustentar o que o autor classifica como princípio contra-intuitivo e anti-histórico de que os homens nascem livres e iguais, como consta da Declaração dos Direitos do Homem de 26 de agosto de 1789: “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”.<sup>12</sup>

Na realidade, ainda com Bobbio, os homens não nascem nem livres nem iguais. Tais preceitos resultariam da exigência da razão, uma hipótese que alude ao imperativo categórico de Immanuel Kant<sup>13</sup>, ou seja, aquele que nos representaria uma ação como objetivamente necessária por si mesma, sem relação com

---

<sup>9</sup> PITKIN, 1972, p.240.

<sup>10</sup> BOBBIO, N., 2004, p. 125.

<sup>11</sup> Para uma análise minuciosa das relações entre direito e poder sob os aspectos da filosofia do direito, da ciência política e da filosofia política, bem como sobre as formas de poder para Max Weber e Hans Kelsen, ver BOBBIO (2000) “Do poder ao direito e vice-versa”, p.238-252.

<sup>12</sup> BOBBIO, 2004, pp.128

qualquer outra finalidade. Tal princípio, ou também imperativo da moralidade, não se relaciona com a matéria da ação ou com o que dela mesma deriva, o essencialmente bom na ação, nas palavras de Kant, reside na disposição ou *Gesinnung*<sup>14</sup>, seja qual for o resultado. A partir do século XVIII, tal perspectiva consegue inverter de maneira radical a concepção tradicional do poder político como *imperium*. Em oposição à proposta hegeliana que sobrepõe o todo às suas partes, a concepção individualista da sociedade e da história afirma que primeiro vem o indivíduo. Na concepção individualista, o todo é resultado da livre vontade das partes. E o autor continua chegando à parte que mais nos interessa: é da concepção individualista da sociedade que nasce a democracia moderna, que passa a ser definida não como o poder do povo, mas na soberania dos cidadãos.

Para a formação da concepção de indivíduo isolado e independente, embora juntamente com todos, em contrapartida ao *zoon politikon* aristotélico social desde as origens, contribuíram dentre outras algumas concepções sem as quais não seria possível chegar lá, com a ressalva de que não seja correto afirmar, como acaba por aparentar a narrativa de Bobbio, que o destino teria sido necessariamente este. Dentre as concepções importantes estaria a possibilidade de um estado de natureza (como proposto por Hobbes e Rousseau), ou seja, poder pensar que existe algo como um estado de coisas pré-social. Em segundo lugar, a construção artificial do *homo aeconomicus*, realizada pelos primeiros economistas e, por último, a idéia cristã do indivíduo como pessoa moral e que tem valor em si mesmo enquanto criatura de Deus<sup>15</sup>.

A acrescentar na análise de Bobbio, cabe ressaltar sua visão progressista, que não consegue se sustentar perante a constatação de que não necessariamente o progresso seja o único caminho. A alta modernidade<sup>16</sup> nos ensina as idas e vindas e a possibilidade sempre latente de retrocessos. A relevância da conquista dos di-

---

<sup>13</sup> KANT, [1786], 2007, p.50-67.

<sup>14</sup> A palavra alemã *Gesinnung* aparece descrita como disposição na tradução portuguesa, mas já foi traduzida também por *intention* em Frances e *ánimo* em espanhol. QUINTELA, Paulo *In* KANT, [1786], 2007, p.52.

<sup>15</sup> Para interessante abordagem sobre a influência da religião e economia nessa nova sociedade individualista ver DUMONT, Louis (1966) *Homo Hierarchicus*, (1977) *Homo Aequalis* e (1985) *O Individualismo*. Para uma visão mais detalhada entre filosofia, história e religião ver TROELTSCH, Ernst (1990).

<sup>16</sup> Para diferentes abordagens sobre alta modernidade, modernidade tardia e pós-modernidade ver HARVEY (2000), GIDDENS(1991) e (2002), GIDDENS, BECK & LASH (1997) e JAMESON (2000).

reitos é factual, mas é de suma importância criticar certo iluminismo que marcou os meados de sua realização.

Como exemplo, podemos citar o aviso de Thomas Mann ao mencionar em sua oposição ao nazismo, e parafrasear Nietzsche. Quando Mann comenta o mérito de Ernst Troelsch em afirmar a importância que poderia significar para o pensamento alemão não mais olhar de forma negligente e sob uma lente antipática as idéias do direito natural e de humanidade.<sup>17</sup> A capacidade de renovação que uma nova visão sobre a antiguidade, as idéias de culturas que devem ser consideradas como qualitativamente diferentes, onde a totalidade da vida só pode ser imaginada com uma complementaridade entre partes distintas, participando de forma democrática não como um obstáculo, mas como um diferencial positivo:

*“Mais la démocratie n’est que l’appellation plus moderne, le nom politique d’un concept plus ancien, hérité du classicisme, celui d’humanité, concept suprême, qui réunit sous sa voûte les deux mondes de l’antiquité e du christianisme ”.*<sup>18</sup>

A utilidade da narrativa de Bobbio aqui é organizadora, e também um refletor do fato histórico de que o reconhecimento gradual das liberdades civis, e principalmente, da liberdade política, é uma conquista posterior à proteção da liberdade pessoal. O conflito que emerge entre o individual e o coletivo, marca a passagem do estado moderno ao contemporâneo, e aparece como uma categoria importante na discussão a ser apresentada no terceiro capítulo, onde será observado como o equilíbrio entre o social e o político pode ser interpretado nos trabalhos de Nadia Urbinati e Pierre Rosanvallon.

A universalização dos direitos de liberdade não vale para os direitos sociais e nem para os direitos políticos. Os direitos políticos são distintos, pois são levadas em conta certas diferenças que justificam o tratamento não igual, entram em questão as grandes disputas travadas pelas regras censitárias, de gênero, de nível de instrução, de crianças, idosos e dementes. Os direitos políticos seja como liberdade de associação nos partidos, ou como direitos eleitorais, estão diretamente ligados à formação do estado democrático representativo e implicam uma liberdade ativa, uma participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos, mesmo que em tese. Os direitos, enquanto históricos, podem ser considerados

---

<sup>17</sup> TROELTSCH, Ernst, 1990, p.294.

como entes mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e de ampliação. Foi o caso do caráter individualista inicial das declarações de direitos, que paulatinamente foi abrindo espaço principalmente no tocante às minorias e aos marginalizados.<sup>19</sup>

Eram direitos que embasavam a concepção liberal clássica, direitos individuais de liberdade, de propriedade, de ir e vir, direito à vida, de imprensa, de fé, de concluir contratos válidos e de justiça. O triunfo do direito consuetudinário criou a possibilidade de uma sociedade onde havia uma lei para todos os homens, pelo menos nominalmente. Quando a liberdade se tornou universal, a cidadania se transformou em uma instituição nacional. A história dos direitos políticos diferiu da dos direitos civis tanto no tempo como em seu caráter. Não houve a criação de novos direitos, para enriquecer o status já usufruído por todos. Na verdade o ocorrido foi a doação de velhos direitos a novas parcelas da população. Foi próprio da sociedade capitalista do século XIX tratar os direitos políticos como um produto secundário dos direitos civis. Só no século XX, passou-se a associar os direitos políticos à cidadania como tal.

Só a partir de 1918, com o reconhecimento da cidadania política universal, foi transferida a base dos direitos políticos do substrato econômico para o status pessoal. Os direitos políticos incluíam a liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, de participação política e eleitoral, e o sufrágio universal. Esses direitos também podem ser caracterizados como direitos individuais exercidos coletivamente e se identificam com a moderna concepção democrática de tradição liberal. Foi no século XIX o momento em que foram lançadas as fundações dos direitos sociais, mas enquanto parte integrante do status de cidadania eles foram negados nesse momento. Os direitos sociais quase desapareceram no fim do século XVIII e início do XIX, e foram ressurgir com o desenvolvimento da

---

<sup>18</sup> MANN, Thomas, [1925], 1990, p.309.

<sup>19</sup> BOBBIO et alii, 2004, 353-354. Um exemplo nesse sentido e para pensar a progressividade dos direitos no tempo, e dentre eles a esfera específica dos direitos políticos onde também emergirá a discussão da representação política, é o clássico de T. H. Marshall (1949) "Cidadania, Classe Social e Status". Um tanto esquemático e baseado na história da Inglaterra, ajuda a organizar e separar os direitos civis e políticos. José Murilo de Carvalho(2002) soube perceber sua relativa eficácia em organizar as idéias, e por isso mesmo o utilizou, mesmo discordando de sua perspectiva prescritiva generalizante, ao tratar do tema da cidadania no Brasil.

educação primária pública, mas apenas no século XX eles atingiram uma condição de igualdade com os direitos civis e políticos.

Carvalho (2002) afirma baseado em Marshall, que a seqüência de surgimento dos direitos sugere que a cidadania deve ser considerada como um fenômeno histórico. Este seria além de complexo, historicamente definido. Sendo assim, o exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gerariam automaticamente a satisfação de outros, como a segurança e o emprego.

É muito interessante notar, que muito antes dele, e em contexto totalmente distinto, na análise empreendida por Hans Kelsen sobre a democracia à época das discussões sobre o regime partidário na República de Weimar, o autor faz um paralelo entre as noções ideais e reais de povo, liberdade e direitos políticos. Para alcançar tal análise, primeiramente o autor remete ao ideal de uma solidariedade de interesses de todos os membros da coletividade, algo que classifica como “metapolítica”, que seria autoreferenciada a uma noção de um “ser orgânico coletivo”, e apareceria em oposição à estruturação partidária. A essa noção homogênea de povo e Estado o autor opõe:

Em todas as democracias uma evolução irresistível leva a uma organização do “povo” em partidos... a evolução democrática faz, sim, com que a massa dos indivíduos isolados se agrupe e se constitua em partidos políticos desencadeando todas as forças sociais que, de algum modo, podem ser chamadas de “povo”.<sup>20</sup>

A transição da noção ideal para a noção real de “povo”, não seria menos profunda do que a transformação da “liberdade” considerada como natural para a “liberdade” política. A partir de tais percepções emergiria a enorme distância que separaria a ideologia da realidade para o autor, bem como a separação entre ideologia e a sua máxima realização possível. Para Kelsen, a idéia democrática é limitada pela realidade social. A democracia direta seria impossível e “a ordem social é realmente criada pela decisão da maioria dos titulares dos direitos políticos, que exercem seu direito na assembléia do povo”<sup>21</sup>. Desta forma, as tão distintas, e distantes, no tempo e no espaço, análises sobre os direitos políticos, na importante ótica da cidadania por Carvalho, e na democracia parlamentar e indireta para Kelsen, a ênfase quase mítica que é depositada no voto toma evidente contorno: “Os

---

<sup>20</sup> KELSEN, 2000, p.42.

<sup>21</sup> KELSEN, 2000, p.43.

direitos políticos – isto é, a liberdade – reduzem-se a um simples direito de voto”<sup>22</sup>.

Falar sobre direitos, e em especial direitos políticos, é um exercício que acaba por retomar a discussão sobre o direito de votar e a consolidação das eleições por sufrágio universal como participação política, e como parte da temática da representação política. Chama atenção a voracidade com que se defende a expressão de opinião política através do voto fundamentalmente, como o faz, por exemplo, Giovanni Sartori quando afirma: “são opiniões expressas pelos eleitores em geral nas eleições, e *somente* através de eleições”.<sup>23</sup> Podemos acrescentar, e esse é um ponto que agrega valor, no sentido mesmo da falácia virtuosa da democracia que o modelo estritamente procedimental de Schumpeter<sup>24</sup> tentou reduzir à um simples método, mas deu o grande desfecho com a inserção da análise competitiva. As subseqüentes teorias dos jogos<sup>25</sup>, cujo ajuste relativo à necessidade de participação Robert Dahl tentou adequar através de sua proposta de poliarquia<sup>26</sup>, em todos esses momentos foram mantidos os recursos de eleições livres e periódicas. O direito de voto passa a ser uma escolha, ou escolha racional<sup>27</sup> como vão definir alguns, mas ainda assim continua a ser o canal por excelência para a expressão de opinião popular, seja lá qual for a forma de definir o que é definitivo para essa opinião se consolidar.

O fato evidente, enfim, é que o voto se manteve como o carro chefe de todas as discussões acerca de sistemas políticos democráticos possíveis. Ele também aparece como um grande argumento que muitas vezes mantém extremamente distanciados os teóricos preocupados com a análise do modelo eleitoral partidário institucional<sup>28</sup>, em contrapartida com, por exemplo, os defensores da teoria participativa<sup>29</sup>. Trata-se da questão de que o voto, decidido por eleições universais e sob o critério da maioria ( mesmo que as estruturas variem em como deve ser au-

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> SARTORI, 1987, pp.127, grifo meu.

<sup>24</sup> A melhor fonte de apresentação da teoria schumpeteriana é aquela descrita em *Capitalismo, Socialismo, Democracia*, (1984).

<sup>25</sup> Para uma análise geral sobre teoria dos jogos ver PRZEWORSKI, Adam. (1992).

<sup>26</sup> Conforme proposto em DAHL, Robert (1997) em *Poliarquia*.

<sup>27</sup> Para teoria da escolha racional, capital social e confiança no Brasil ver REIS, Bruno (2003).

<sup>28</sup> Para trabalho sobre sistemas eleitorais no Brasil ver NICOLAU, Jairo (1999).

<sup>29</sup> Sobre as diferentes experiências de estruturas de incrementos democráticos no Brasil ver os trabalhos de BOSCHI, Renato (1999), SANTOS (2002), VIANNA (2002). AVRITZER (2002), D’AVILA (2004), LAVALLE, HOUTZAGER, e CASTELLO (2006).

ferido tal critério) seria o único mecanismo legitimador viável para poder indicar algum representante.

Desde pelo menos o século XVII, o apego aguerrido ao voto se dá de forma quase religiosa, e aqui insistimos em seu caráter moral de defesa, em um lado místico do argumento dos defensores do governo representativo, ou melhor, na República americana, moldada conforme enunciado da Declaração de Independência, para proporcionar segurança e felicidade:

O primeiro princípio de republicanismo é que a *lex majoris partis* constitui lei fundamental de toda sociedade de indivíduos de iguais direitos; considerar a vontade da sociedade enunciada pela maioria de um único voto tão sagrado como se fosse unânime é a primeira de todas as lições em importância, todavia a última que se aprende exatamente.<sup>30</sup>

Mas, afinal, haveria uma plena soberania popular a ser representada pelos governos representativos? E o que diríamos da vontade popular soberana que sempre será garantida através do voto? Não é incomum a menção do voto como o defensor sagrado dos princípios democráticos. Dentro do discurso político, por vezes tais expressões se referem a um imaginário comum, um passado que é repetido, reavivado e ritualizado através da prática eleitoral.<sup>31</sup> Foi Lévi-Strauss quem nos ensinou que mitos dizem respeito, sempre, a acontecimentos passados. Mas o valor intrínseco a ser atribuído ao mito é devido ao fato de que como ocorre em um dado momento do tempo, também forma uma estrutura permanente. Tal estrutura se relaciona, simultaneamente, ao passado, ao futuro e ao presente.<sup>32</sup> Não deveria causar estranheza, então, quando a teoria política prescreve: não basta apenas o aval eleitoral para que possamos garantir o bom funcionamento da democracia.

Para pensar o mito *na* política, uma boa opção é a oferecida por Pierre Vernant.<sup>33</sup> Não foi por acaso que a razão haveria surgido na Grécia como consequência da forma original de instituições políticas que é chamada de *polis*. Foi ali, que

---

<sup>30</sup> *Carta de Jefferson a Alexander Humboldt*, Monticello, 13 de junho de 1817, MADISON, HAMILTON, JAY, 1979, p. 27.

<sup>31</sup> No Brasil em trabalho recente Fernando Lattman-Weltman (2007) sugere uma relação do mito e da política, nos discursos de uma suposta “crise da representação” que estaria a rondar a reflexão sobre modelos representativos contemporâneos sobre algo que, em algum tempo passado, teria funcionado melhor.

<sup>32</sup> LÉVI-STRAUSS, 1975, p.238.

<sup>33</sup> VERNANT, Jean Pierre, 2002, **Entre Mito e Política**, p.41-42.

pela primeira vez na história do homem, um grupo humano considerou que seus problemas comuns só poderiam ser resolvidos e as decisões de interesse geral só poderiam ser tomadas no final de um debate público e contraditório, aberto a todos e onde os discursos argumentados se opõem uns aos outros. Se o pensamento racional surgiu em locais como Mileto, foi porque as regras do jogo político nos quadros da cidade (debate público argumentado, livremente contraditório), se tornou também os do jogo intelectual.

A consequência importante desta análise é que para o racionalismo, a noção de debate, de argumentação contraditória, constitui uma condição fundamental. O racionalismo só é possível se é aceito que todas as questões, todos os problemas foram entregues a uma discussão aberta, pública e contraditória. Não há absoluto em nome do qual seja possível pretender calar o debate em algum momento.<sup>34</sup> Para Vernant, todas as vezes nos tempos modernos em que um setor da vida social foi subtraído do debate público e contraditório, os grupos sociais que se engajaram nesse caminho produziram o pensamento religioso.

O importante a marcar é, de fato, a evidência que a conquista do direito ao voto foi repleta de superstições, e como bem aponta Manin, não é verdade que a eleição seja a excelência em democracia que aparenta ser. Por outro lado, também se pode enfatizar a necessidade de pensar novos canais para a participação política. Questionamentos, inclusive referentes às questões relativas à maioria, devem ser enfrentados, e o próprio Sartori já citado aqui como defensor incontestável das eleições adverte:

Com o devido respeito pelo *slogan* da democracia enquanto poder majoritário: é o respeito e a salvaguarda dos direitos da minoria que sustentam a dinâmica e a mecânica da democracia. Em resumo, os direitos da minoria são uma condição necessária ao processo democrático. Se estamos comprometidos com esse processo, então também devemos estar com um poder de maioria restringido e limitado pelos direitos da minoria. Manter a democracia como um processo contínuo requer que asseguremos a *todos* os cidadãos ( maioria mais minoria) os direitos necessários ao método segundo o qual a democracia funciona.<sup>35</sup>

O que representam as eleições para o conceito de representação política é um ponto disputado pelos teóricos da democracia e da representação. Para se ter uma idéia, Nadia Urbinati constrói sua narrativa sobre as qualidades inatas da re-

---

<sup>34</sup> VERNANT, 2002, p.194.

<sup>35</sup> SARTORI, 1987, pp.56.

apresentação política tendo por base a afirmação (e crítica) de que a análise do governo representativo feita por Bernard Manin se concentra apenas nas eleições:

*Representation plays no substantial role in Manin's work, whose main goal is to prove this system is not identifiable with democracy...Whereas democracy practices rotation, representative government practices election...*<sup>36</sup>

As recentes tentativas de repensar os canais para comunicação entre os setores descontentes e os múltiplos crivos sociais que hoje são o resultado da problemática identitária, não só na sociedade brasileira, mas internacionalmente, devem conduzir à reflexão. Como advertiu Vernant, não permitir o acesso de determinado segmento social ao debate, conduz freqüentemente ao pensamento religioso. Imaginar que existe apenas um único caminho para a representação política, um homem, um voto, pode ser uma forma mitológica perene ao processo histórico do governo representativo, que nada garante em si, e que subsiste como uma certeza no pensamento político contemporâneo.

### 2.3.

#### **A opção pelas eleições: da antiguidade à modernidade – do sorteio democrático e do caráter aristocrático da eleição para Bernard Manin**

A desnaturalização dos conceitos de democracia e representação implica em perceber que tais temas constantemente são naturalizados e que sua adoção normativa é passível de questionamentos. As práticas políticas naturalizadas, quando não submetidas à reflexão, acabam por engendrar sua institucionalidade como a única solução possível. Bernard Manin<sup>37</sup> e seu estudo de 1995, *Principes du Gouvernement Représentatif*, foram um marco na retomada das discussões sobre governo representativo e representação política. Ao observar perspicazmente que democracia e governo representativo não são equivalentes e apontar não apenas a eleição com traços aristocratizantes, mas retomando da história da Grécia à democracia de massas, Manin inaugurou a abertura de um espaço para a desnaturaliza-

<sup>36</sup> URBINATI, 2006, p.09.

<sup>37</sup> O autor atualmente é professor desde 1996 na New York University, no Departamento de Política, e desde 2005 também leciona na *École des Hautes Études en Sciences Sociales*, de Paris.

ção dos cânones da representação, algo que não foi possível conter apenas nos limites que ele almejou alcançar.

O uso contemporâneo da democracia representativa para designar uma variedade de espécies da democracia, demonstra incerteza em afirmar o que caracteriza particularmente esta espécie. Normalmente se distingue democracia direta pelo contraste com a democracia indireta, onde existem intermediários mediando o governo do povo que se tornam o critério de separação entre as duas variações da democracia. Entretanto essa linha de separação é tênue se pensarmos, como observou Madison, que nas democracias diretas da Antigüidade, especialmente em Atenas, o povo reunido em assembléia não detinha todos os poderes. Certas funções eram então exercidas por instituições outras que a Assembléia dos cidadãos. Podemos então considerar, como Manin ressalta em sua pesquisa sobre os escritos de Madison, que a democracia ateniense comportava certa dimensão representativa.

Manin descreve que o risco de conceder funções políticas a cidadãos sem qualificação com a adoção do sorteio não foi uma descoberta dos tempos modernos, e a incapacidade dos governantes constituiu um risco para Atenas, assim como nas sociedades contemporâneas. O fato de a democracia ateniense ter utilizado a sorte para selecionar certos governantes, enquanto os governos representativos nunca lhe deram nenhum papel e utilizavam exclusivamente a eleição é uma diferença significativa. Tal diferença dificilmente não teria conseqüências para o exercício do poder, sua repartição e sobre o caráter pessoal do governante. Comparar os efeitos da eleição aos efeitos da adoção do sorteio serve ao esclarecimento de uma das principais diferenças entre o governo representativo e a democracia direta. Essa diferença estaria oculta por trás das análises do governo representativo, onde normalmente é ressaltado o contraste entre a eleição e a transmissão hereditária do poder. Não é à toa que Madison enumera no trigésimo nono capítulo de *O Federalista*:

Se alguma outra prova se pudesse pedir do caráter republicano desse sistema, uma que bastaria por todas é absoluta proibição de títulos de nobreza, tanto no governo federativo como nos Estados, e a expressa garantia das formas republicanas a cada um dos últimos.<sup>38</sup>

Mas o que Manin tenta frisar, e ao que foi acrescentado o trecho anterior para confirmar, é que a adoção das eleições, apesar do caráter panfletário contra o antigo regime e no caso americano o controle da Inglaterra, não foi apenas uma opção em relação à hereditariedade como processo legitimador dos governantes. Manin constrói seu argumento sob a premissa de que a prática do sorteio, ou mesmo opções onde ambos os tipos de escolha eram utilizados, eram conhecidas muito antes do século XVII. Duas razões justificariam o estudo do sorteio em Atenas, além do emprego do sorteio ser um dos traços distintivos da democracia descrita como direta, os atenienses teriam utilizado paralelamente a eleição e o sorteio. Desse modo, suas instituições constituiriam um terreno privilegiado para a comparação entre os dois métodos de seleção e as funções que cada método atribuía<sup>39</sup>.

A maior parte das funções que não eram exercidas pela Assembléia do povo (*Ekklesia*), a democracia ateniense confiava aos cidadãos<sup>40</sup> sorteados. Este princípio também se aplicava às magistraturas propriamente ditas. Assim, dos 700 postos de magistrados com que contava a democracia ateniense, cerca de 600 eram preenchidos por sorteio. Os cargos eram de um ano e as magistraturas sorteadas normalmente eram colegiadas. Um cidadão não podia exercer mais do que uma vez a mesma magistratura, e mesmo que pudesse ser nomeado para diferentes magistraturas no curso de sua vida, o calendário de prestação de contas exigido ao final de cada mandato, impedia que um mesmo indivíduo fosse magistrado por dez anos seguidos. Todos os cidadãos que fossem maiores de 30 anos e não estivessem sob alguma pena de privação dos seus direitos cívicos podiam concorrer a essas magistraturas.

Por outro lado, o sistema ateniense oferecia certas proteções contra os magistrados que o povo julgava maus ou incompetentes. Eles estavam sob a supervisão constante da Assembléia e dos tribunais. Além da prestação de contas obrigatória quando saía do cargo, durante todo o seu mandato, qualquer cidadão podia a qualquer momento colocar uma acusação contra eles e demandar por sua suspen-

---

<sup>38</sup> MADISON *In* MADISON; HAMILTON; JAY, 1979, pp.120.

<sup>39</sup> Manin terá como referência principal o livro de M. H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*. Oxford: Blackwell, 1991, que considera um estudo magistral da democracia ateniense.

<sup>40</sup> Manin acrescenta e não custa repetir que não estavam inclusos mulheres, crianças, metecos e escravos dentre os cidadãos.

são. Como essas disposições eram conhecidas de todos, cada cidadão sabia antecipadamente, que em caso de tornar-se magistrado, teria que prestar contas, e haveria a possibilidade de censura e inclusive de sanção se as provas contra ele fossem confirmadas.

Manin chama atenção para um fato particular, o sorteio não era realizado entre o conjunto total de cidadãos de mais de trinta anos, mas apenas entre aqueles que se apresentavam como candidatos ao sorteio. Assim o sorteio seria muito menos simplista e rudimentar do que se imagina hoje em dia. A combinação entre voluntariado e antecipação dos riscos a correr provavelmente tinha como efeito uma “seleção espontânea de potenciais magistrados”.<sup>41</sup> Aqueles que não se sentiam capazes de cumprir com os deveres de um cargo de forma satisfatória podiam perfeitamente evitar a sua seleção, e tinham inclusive fortes incentivos a agir de tal maneira.

O conjunto de tal dispositivo tinha como efeito conceder uma chance de acessar às magistraturas à qualquer cidadão que se julgasse capaz de exercê-las. Desse modo, o acesso aos cargos não era determinado senão pela estimativa que cada candidato fazia de si mesmo e de suas capacidades. No caso das magistraturas eletivas, pelo contrário, era o julgamento dos outros que permitia o acesso às funções públicas e essa influência não era exercida apenas *a posteriori* como no caso do sorteio, mas também *a priori*, antes mesmo que os candidatos tivessem a chance de agir enquanto magistrados.

As magistraturas eletivas eram submetidas ao controle da Assembléia assim como as sorteadas. Todo cidadão maior de trinta anos podia se candidatar a um posto eletivo. Entretanto, muitas diferenças separavam as magistraturas eletivas daquelas concedidas por sorteio. Apesar das eleições para magistratura ocorrerem anualmente como no caso dos sorteios, os magistrados podiam ser reeleitos ao mesmo posto por várias vezes ininterruptamente e sem limite de tempo. Temos como exemplo do exposto acima o caso de Péricles, no século V, que foi reeleito general por mais de vinte anos seguidos. Assim, os postos eletivos eram os mais importantes e era dentre eles que se encontravam as personalidades mais eminentes da época.

---

<sup>41</sup> MANIN, 1995, p. 26.

O vocabulário estudado de Atenas posiciona lado a lado os generais e oradores como os homens políticos mais importantes. Sua proximidade sugere que eles pareciam participar de um mesmo grupo, que hoje em dia Manin aproxima dos chamados líderes políticos. O autor observa que durante toda a história da democracia ateniense haveria certa correlação entre o exercício das funções eletivas e o pertencimento às elites políticas e sociais. Já os magistrados em geral, eleitos ou sorteados, não exerciam um poder político maior, eram antes de tudo administradores e executores. A eles não se intitulavam as decisões políticas importantes, este poder cabia à Assembléia e aos tribunais. Neste ponto, o contraste com os representantes modernos é gritante. Mesmo que os magistrados na qualidade de presidentes propusessem as ações a serem decididas no dia, eles tomavam o papel de simples cidadãos e submetiam à discussão os termos propostos.

O poder de fazer propostas ou ter a iniciativa não consistia em um privilégio de nenhuma instituição, ele pertencia em princípio a qualquer cidadão que desejasse exercê-lo. Era o *ho boulomenos*, “*celui qui le desire*” ou àquele que o deseje<sup>42</sup>, uma figura essencial da democracia ateniense: a idéia suprema da democracia, segundo a qual dentro da Assembléia qualquer um poderia submeter uma proposição aos seus concidadãos. Entretanto, era observável que apenas uma pequena minoria ousava tomar a palavra no seio da Assembléia para fazer propostas, a maioria dos participantes se contentava em escutar e votar. O princípio que o autor classifica como auto-seleção limitava na prática aqueles que tomavam a iniciativa. Manin admite, todavia, que o princípio segundo o qual qualquer um teria a igual possibilidade de submeter uma proposta aos seus concidadãos ou tomar a palavra diante deles, constituiu um dos ideais supremos da democracia.

O autor relembra que Sócrates ridicularizou a escolha de magistrados por sorteio afirmando que não se poderia sortear um piloto, um arquiteto ou um flautista. Para Manin, essa era uma forma de rejeitar a percepção que justamente em uma democracia, os magistrados não deviam ser tidos como pilotos. Essa justificativa, portanto, não serviria para fechar o debate sobre a adoção do sorteio. Podemos acrescentar que Platão também compartilhava a posição de Sócrates quanto à utilização do sorteio, segundo Alexandre Koyré, tal prática pareceria absurda à Platão, e ocorreria conforme a descrição:

---

<sup>42</sup> Tradução minha, MANIN, 1995, p.28.

...a democracia estabelece-se quando os pobres, vitoriosos sobre os seus inimigos, massacram uns, banem outros e partilham igualmente com os que restam o governo e as magistraturas: na maior parte das vezes as magistraturas são mesmo tiradas à sorte.<sup>43</sup>

Mas Koyré não deixa de acrescentar, após a crítica, que os gregos viam nessa prática (do sorteio) uma garantia da igualdade dos cidadãos e uma salvaguarda contra as eleições viciadas.

O autor ressalta que os tribunais exerciam funções políticas decisivas em Atenas. Os processos políticos representavam a parte mais importante da atividade dos tribunais populares, embora tais processos não tivessem nada de excepcional, constituíam um elemento central de regulação no funcionamento ordinário das instituições. O caso da ação criminal de ilegalidade, ou nas palavras de Manin “*l’action criminelle en illégalité*”<sup>44</sup>, era aquela em que todo cidadão poderia impetrar uma ação de ilegalidade contra uma proposição, seja de lei ou decreto, submetida à Assembléia.

A acusação era nominal e impetrada contra a pessoa que houvesse feito a proposta incriminada. Cabe ressaltar que tal ação poderia ser acionada mesmo quando a proposta já estivesse aprovada, mesmo em caso de unanimidade. Uma vez que a lei ou decreto já aprovados fossem atacados por ilegalidade, eles eram imediatamente suspensos até que o tribunal lhes julgasse o veredicto. A ação de ilegalidade permitia então a submissão das decisões da Assembléia ao controle dos tribunais. Toda medida aprovada poderia ser reexaminada e eventualmente rejeitada, se alguém demandasse. A ação podia ser impetrada tanto por vício de forma, mas também por razões de fundo ou contexto, se as leis ou decretos estivessem em conflito com as leis existentes.

No século IV, essas razões de fundo incluíam o conflito com os princípios democráticos fundamentais subjacentes às leis. Podia-se então atacar proposições simplesmente porque eram nocivas aos interesses do povo. Desta forma, as ações de ilegalidade se transformavam em um controle político dos tribunais sobre os atos da Assembléia. Manin recorda que para Aristóteles na *Política*, sua definição de cidadania, colocava em um mesmo plano a participação na Assembléia e a par-

---

<sup>43</sup> KOYRÉ, 1979, p.117.

<sup>44</sup> MANIN, 1995, p. 34.

ticipação nos tribunais. Ele valorizava o fato de que os membros dos tribunais assim como os membros da Assembléia eram por excelência detentores do poder supremo.

Porém, os tribunais constituíam órgãos nitidamente distintos da Assembléia. Melhor dizendo, dentre a ordem de crenças e de representações para Manin, a Assembléia era considerada como o *dèmos*, mas não era este o caso dos tribunais. Estes sem dúvida agiam em nome da cidade e em nome do povo ateniense, já que a cidade era uma democracia. Mas os tribunais não eram percebidos como o povo em si mesmo. De alguma forma, apontava Aristóteles e sublinhou Manin, o termo *dèmos* não designava os tribunais. Quando tal termo era utilizado para referir-se a um órgão do governo, ele remetia exclusivamente à Assembléia. Finalmente, observa-se que na democracia ateniense, o povo não exercia por si mesmo todos os poderes, certos poderes importantes e mesmo parte do poder supremo eram confiados a outras instâncias que eram percebidas como tais pelo próprio povo.

Manin cita as obras de Heródoto, Xenofontes, Platão e Aristóteles, onde a sorte foi descrita como um modo de seleção democrática por excelência enquanto que a eleição era descrita como oligárquica ou aristocrática. Tal concepção, também destacada da *Política*, aparece como uma idéia singular segundo o autor. Na constituição mista: “*celui de constitution mixte où melangée*”<sup>45</sup>, Aristóteles considerava que a combinação de dispositivos democráticos e aristocráticos promoveria uma constituição melhor do que as simples. E justamente a combinação do sorteio, da eleição e do senso que permitiria a mescla entre democracia e aristocracia. Ao utilizar em diferentes graus a atribuição de cargos segundo a sorte ou a eleição, para o filósofo, produzir-se-ia regimes mais oligárquicos sob alguns aspectos e mais democráticos sob outros aspectos.

Manin reitera que para Aristóteles a eleição não era incompatível com a democracia, mas, tomada em si mesma, ela constituía, outrossim, um procedimento de tipo oligárquico ou aristocrático, enquanto o sorteio era, em si, estritamente democrático. A discussão sobre o princípio de rotação de cargos em Atenas é utilizada para esclarecer as diferenças entre sorteio e eleição àquela época. O autor ressalta que o principal não era que o povo fosse ao mesmo tempo governante e

---

<sup>45</sup> MANIN, 1995, p. 43.

governado, mas, principalmente, que todo cidadão deveria poder ocupar, de tempos em tempos a posição de governante e governado.

É lembrada a definição de Aristóteles sobre as formas de se conquistar a liberdade (*eleuthéria*), algo que estaria ligado diretamente à possibilidade de experiência do cidadão, alternadamente, em comandar e obedecer. A alternância de comando e obediência seria mesmo a virtude ou excelência do cidadão, cidadão excelente seria aquele capaz de bem comandar e bem obedecer. Exatamente a capacidade de bem comandar e bem obedecer resultaria da alternância de papéis, ou princípio de rotação.

Assim, a rotação de cargos pode ser vista como fundadora da legitimidade de comando, e o que conferia os atributos para comandar, era o fato de haver ocupado a outra posição, de comandado. A rotação refletia então uma concepção de vida onde a atividade política e a participação no governo constituíam uma das formas mais altas de excelência humana. Por outro lado, a alternância entre obediência e comando também constituía um mecanismo produtor de bom governo: “*Elle visait à engendrer des décisions politiques conformes à un certain type de justice, la justice démocratique.*”<sup>46</sup>

O âmago da discussão é a premissa de que a justiça não depende do critério quantitativo, mas do critério valorativo, não importa quem governa, mas de como e de para quem se governa. À medida que aqueles que comandavam um dia, mais a frente deveriam obedecer, era possível que eles considerassem, ao tomar suas decisões, o ponto de vista daqueles a quem elas seriam imputadas. Os governantes eram incitados, por tal mecanismo, a ter em mente o ponto de vista dos governados, e eram dissuadidos de tiranizar seus subordinados, pois sabiam que no momento seguinte teriam que lhes obedecer.

Há uma ressalva ao argumento, o fato da rotação em si configurar apenas um procedimento, e por isso não prescrevia o conteúdo das decisões justas. Por outro lado, a simples existência da rotação engendrava um efeito de justiça, pois ela criava uma situação onde era possível e prudente, aos governantes, ter em conta o ponto de vista dos governados quando tomavam uma decisão. Podemos acrescentar aqui, à análise de Manin, que o critério da rotação tinha o efeito que mais tarde necessitaria de conceitos como pronta resposta (*responsiveness*) ou a

---

<sup>46</sup> MANIN, 1995, p.46.

famosa *accountability*, visto que a rotação promovia a preocupação com a opinião dos governados e a propensão a fazer e tornar visível o que se havia feito.

Manin destaca que a cultura grega distinguia dois tipos de igualdade, a igualdade aritmética (bens, honras e poderes distribuídos em partes iguais) e a igualdade geométrica ou proporcional (a partir de um ponto de vista qualquer, se atribui na proporção em que se é estimado ou avaliado). O autor comenta que tanto Platão como Aristóteles associam o sorteio à concepção aritmética ou numérica de igualdade. Aristóteles inclusive teria afirmado que o erro dos democratas seria crer que por considerar os cidadãos iguais segundo certos critérios, necessariamente eles deveriam ser tomados como iguais em todos os níveis. A preocupação de Aristóteles ao associar o sorteio à igualdade aritmética era analisar e explicar as diferentes concepções de justiça e seu reflexo nas instituições existentes.

A igualdade realizada pelo sorteio, portanto, não era uma igualdade de chances, porque não distribuía os cargos em função dos talentos e dos esforços pessoais. Também não era idêntica ao que se classifica como igualdade de resultados porque não atribuía a todos em partes iguais os bens desejados. Entretanto, essa dupla diferença ainda não prova que o sorteio era estranho ao princípio de igualdade, porque este pode também tomar um terceiro formato, que está esquecido na teoria contemporânea da justiça, o da igual probabilidade de se obter um bem.

É possível afirmar que no procedimento eletivo, os candidatos não possuem chances iguais de aceder a um cargo político, e muito dependerá dos méritos que cada um possui aos olhos de seus concidadãos e de que todos não possuem na mesma medida as mesmas qualidades. Pode ser destacada uma analogia entre a eleição e a concepção aristocrática de justiça que percebe que os bens, as honras e os poderes são atribuídos a cada um em função de seu maior ou menor valor, estimado segundo um determinado ponto de vista. Ademais, na prática eletiva ateniense, as magistraturas eletivas ficavam na maior parte das vezes com os cidadãos pertencentes às categorias proeminentes da sociedade.

Uma ponderação a destacar de Aristóteles, dos problemas referentes à relação entre governantes e governados, já denunciando que caberia aos moldes da lei estabelecer em que medida poderiam participar governantes e governados da gestão do governo, desenvolve a questão:

Mas como isto é difícil de conseguir..., é clara, por diversas razões, a necessidade de que todos participem por igual num sistema rotativo de governantes e governados. A equidade consiste em que os iguais tenham o mesmo; e um regime dificilmente pode sobreviver se fundado na injustiça. Todos os cidadãos do território estarão dispostos a rebelar-se com os cidadãos submetidos; e é impossível que os que participam no governo sejam tantos que possam enfrentar os inimigos. Por outro lado, é indiscutível que deve haver uma diferença entre governantes e governados. Como podem diferir, e como participar do governo é um problema para o legislador.<sup>47</sup>

Para estabelecer que a eleição constituísse um procedimento aristocrático, contudo, ele deveria ter demonstrado que quando o povo elegia, critérios objetivos e anteriores limitavam sua escolha, e que o povo não podia, mesmo se a eleição fosse livre, concretizar seu apoio a um candidato qualquer. Manin observa que Aristóteles não forneceu tal demonstração nem explicou porque os candidatos eleitos eram recrutados na maior parte das vezes, em Atenas, nas categorias sociais superiores. A formulação aristotélica sobre o caráter aristocrático ou oligárquico da eleição, desse modo, manteve seu caráter de intuição plausível, mas ao mesmo tempo enigmática e inexplicada.

Assim, duas conclusões emergem. Em primeiro lugar, na democracia tida como direta, o povo reunido em Assembléia não exercia todos os poderes. A democracia ateniense atribuía poderes consideráveis, e até superiores aos da Assembléia, às instâncias mais restritas. Mas os órgãos compostos por um número limitado de cidadãos eram, em sua essência, designados por sorteio. Assim, o fato dos governos representativos nunca haverem atribuído por sorteio algum tipo de poder político mostra que a diferença entre os sistemas representativos e a democracia descrita como direta têm em seu modo de seleção dos órgãos governantes um critério distintivo maior do que o fato do número limitado de seus membros.

Por outro lado, o sorteio não pode ser interpretado como uma prática periférica na sociedade ateniense. Ele traduzia, pelo contrário, diversos valores democráticos fundamentais. Ele se ajustava sem dificuldade ao imperativo da rotatividade de cargos. Refletia também a profunda desconfiança dos democratas em relação ao profissionalismo político. Sobretudo, o sorteio assegurava um efeito análogo aquele da *isègoria*, ou seja, o direito igual de pedir a palavra, um dos princípios supremos da democracia. O sorteio era um meio de atribuir a quem estivesse

---

<sup>47</sup> ARISTÓTELES, *Política*, VII, 14,1332b, 25.

disposto, ao primeiro que viesse, a igual probabilidade de aceder às funções exercidas por um restrito número de cidadãos. É possível sugerir que os democratas, naquela época, já nutriam a intuição de que por razões de suspeição, a eleição não assegurava, quanto à democracia, semelhante igualdade.

Quando revê também a tradição republicana<sup>48</sup>, Manin encontra novamente vestígios da utilização do sorteio. As primeiras comunas (*communes*) italianas que se formaram nos séculos XI e XII empregavam o sorteio para designar seus magistrados<sup>49</sup>.

O relato de Leonardo Bruni sobre o uso do sorteio na Florença do século XIV confirma que um século mais tarde a sorte ainda era percebida como uma solução para os problemas de facções:

*L'expérience, écrivait Bruni, a montré que cette pratique [ la sélection des magistrats par tirage au sort] était utile pour éliminer les luttes qui éclataient si souvent parmi les citoyens en compétition lors des élections... Dans le même passage, Bruni critique cependant l'utilisation du tirage au sort au motif que, lorsque les citoyens sont obligés de s'affronter dans une élection, ils, mettent ouvertement en jeu leur réputation.*<sup>50</sup>

Apesar de concordar com o efeito benéfico do sorteio em relação às facções, Bruni condena o sorteio porque a incitação à boa conduta na vida social se perde quando os candidatos são designados por sorteio. Para Manin, tal observação final contrária à sorte não diminui o mérito que Bruni reconhece ao sorteio. Tanto Bruni, como Francesco Guicciardini não eram favoráveis ao sorteio. O segundo buscava, contudo, através de tal dispositivo, combinar os efeitos benéficos da eleição com a imparcialidade de um agente externo, e por isso neutro. A proposta de Guicciardini é memorável pela justificação, a primeira vista surpreendente, que ela dá à extensão do direito de voto. Mas ela também demonstra, sobretudo, que a neutralidade e a exterioridade apareciam, de maneira geral, como soluções para o problema das facções.

Pode-se perfeitamente considerar, segundo a leitura feita por Manin, que as características de neutralidade e exterioridade buscadas por Guicciardini, eram as mesmas pertencentes a instituição do sorteio, e que apresentaram a maior impor-

<sup>48</sup> Para uma abordagem do republicanismo moderno, ver BIGNOTTO (2001).

<sup>49</sup> A fonte utilizada sobre as comunas italianas por Manin é a obra de Daniel Waley, *The Italian City Republics*, 1988.

<sup>50</sup> BRUNI apud MANIN, 1995, pp.76.

tância nas repúblicas italianas da Idade Média. Ao introduzir o sorteio para lutar contra as facções, os florentinos redescobriram definitivamente pela experiência um antigo ideal dos democratas atenienses, aquele segundo o qual a sorte é mais democrática que a eleição. Guicciardini, porém, não explicou porque a eleição tendia a reservar os cargos às elites, mas ele concebia tal fato como uma constante e os republicanos florentinos pensavam da mesma forma.

Manin ressalta que os trabalhos de Hans Baron, Felix Gilbert e John Pocock<sup>51</sup> estabeleceram que o republicanismo florentino e as elaborações teóricas que suscitaram exerceram uma influência considerável sobre os desenvolvimentos posteriores do pensamento republicano, na Inglaterra e nos Estados Unidos em particular. A experiência de Florença e o pensamento republicano florentino mantiveram viva a antiga idéia de que o sorteio era um modo de seleção mais igualitário do que a eleição. Os corpos de cidadãos eram um pouco mais restritos em Florença do que em Veneza, mas os republicanos florentinos lembraram que dentro de seus limites, o sorteio distribuía o acesso às magistraturas de forma igual. A teoria política dos séculos XVII e XVIII estava então impregnada de tais lições.

Foi a figura de Montesquieu, a quem Manin se refere a partir da análise de “*De l’Esprit de Lois*” (1748), leitor de Maquiavel, de Harrington e de Guicciardini, quem estabeleceu uma ligação estreita entre o sorteio e a democracia de um lado, e a eleição e a aristocracia de outro. O sufrágio por sorteio faria parte da natureza da democracia enquanto o sufrágio por escolha seria o correspondente na aristocracia. O sorteio seria uma forma de eleger que não afligiria ninguém, ele deixaria a cada cidadão uma esperança razoável de servir a sua pátria. Eleição e sorteio aparecem como parte das leis fundamentais de uma república, da mesma forma que a extensão do direito de voto, o caráter secreto ou público do sufrágio ou ainda a atribuição do poder legislativo.

Montesquieu julga, sem dúvida, que o sorteio é problemático: “*est defectuex par lui-même*”.<sup>52</sup> Entretanto, para corrigir seu defeito mais evidente, a possibilidade de se designar indivíduos incompetentes para os cargos, é que se faria uso dos melhores legisladores. Duas propriedades tornavam a sorte necessária em uma

---

<sup>51</sup> Trata-se das obras de BARON, H. *The Crisis of the Early Italian Renaissance*, Princeton, (1966), GILBERT, F. *Machiavelli and Guicciardini, Politics and History in Sixteenth Century Florence*, Princeton, Princeton University Press, (1965) e POCOCK, J.G.A. *The Machiavellian Moment*, Princeton, Princeton University Press, (1975).

<sup>52</sup> Montesquieu *apud* MANIN, 1995, pp. 99.

democracia, ela não humilhava, desonrava ou afligia ninguém por não ter sido selecionado. Por outro lado, o sorteio estaria de acordo com o princípio mais querido aos democratas, a igualdade, porque ele permite a cada cidadão uma chance razoável de exercer uma função pública.

Apesar disso, para Manin Montesquieu não foi explícito sobre o caráter aristocrático da eleição como o faz em relação às propriedades democráticas do sorteio. Ele não explica porque as eleições são aristocráticas. Muitas de suas observações acerca do sufrágio por escolha, ou eleição, sugerem com certa insistência que, de fato, a eleição eleva às magistraturas certas categorias particulares de indivíduos. O povo seria admirável em sua escolha daqueles a quem ele deve confiar qualquer parte de sua autoridade. Ele não se apóia a não ser nos fatos que não pode ignorar, os fatos que fazem parte do senso comum. O povo elege os melhores para Montesquieu, mas a eminência que seleciona não é necessariamente o produto exclusivo do talento e dos esforços pessoais.

Até mesmo Rousseau não escapa do crivo de Bernard Manin, ele se refere ao trecho do *Contrato Social* onde Rousseau também associava o sufrágio por sorteio à democracia e a eleição à aristocracia. Sorte e eleição eram por ele apresentadas como dois procedimentos que podiam servir para selecionar o governo. Dentro do vocabulário específico rousseauiano, tal governo, também denominado de príncipe, designaria o órgão executivo.

Entretanto, a legislação ficava nas mãos do povo, ou soberano, e por consequência, nenhum tipo de seleção tinha lugar a este nível. Manin ressalta que o grande porém seria na hora de designar os magistrados executivos, quando alguma escolha deveria acontecer entre um e outro método de seleção. Quando Rousseau aborda tal questão, ele cita Montesquieu e se diz de acordo com a idéia segundo a qual: o sufrágio por sorteio faria parte da natureza da democracia. Porém, para Rousseau existe uma premissa que não pode ser deixada de lado, o fato de que a atribuição de magistraturas, ou a eleição dos governantes, seja por sorteio ou por eleição, é uma medida particular. Trata-se da famosa passagem em que Rousseau afirma que a magistratura não é uma vantagem, mas uma carga onerosa.

Manin se esforça por destacar que Rousseau, ao escrever o *Contrato Social*, julgou necessário incluir a escolha de governantes por sorteio em sua reflexão. Tanto Rousseau como Maquiavel, tinha nítida a noção do por que ainda hoje se tenta explicar para a não adoção do sorteio na designação dos governantes, o sor-

teio pode evidentemente selecionar indivíduos incompetentes. Mas eles também perceberam que o sorteio apresentava outras propriedades ou méritos que justificavam que o tomássemos de forma séria e que talvez se pudesse remediar seu defeito manifesto através de instituições complementares.

Finalmente, o autor ressalta que escritores políticos renomados como Harrington, Montesquieu e Rousseau, cada um a sua maneira, repetiram a mesma tese:

*L'élection est de nature aristocratique, alors que le tirage au sort est la procédure de sélection démocratique. Non seulement le tirage au sort n'avait pas disparu de l'horizon théorique lorsque le gouvernement représentatif fut inventé, mais il y avait aussi une doctrine communément reçue parmi les autorités intellectuelles sur les propriétés comparées du sort et de l'élection.*<sup>53</sup>

A experiência das repúblicas anteriores até então confirmava entre outras coisas essa doutrina, mesmo que seus fundamentos parecessem obscuros. Entretanto, apenas uma geração depois de Montesquieu e Rousseau, a designação dos governantes por sorteio como que se esvaneceu no ar. Ela não foi, em nenhum momento, uma questão nas revoluções americana e francesa. Os pais fundadores proclamaram em voz solene seu comprometimento com a igualdade de direitos públicos entre os cidadãos. A extensão do direito de sufrágio foi objeto de debates, mas foi decidido sem muita hesitação, tanto na América quanto na Europa, o estabelecimento no seio de um corpo de cidadãos dotados de direitos políticos, o reinado sem partilha de um modo de seleção cuja reputação era aristocrática.

#### **2.4. Uma leitura sobre as descrições da passagem ao governo representativo feitas por Bernard Manin segundo três grandes inversões**

Desde a fundação do governo representativo, jamais ocorreu em nenhum regime representativo estável, a atribuição por ato de sorte de alguma parcela de poder político, nem soberano, nem executivo, nem central, nem local. A representação esteve sempre ligada ao procedimento eletivo, muitas vezes combinado à hereditariedade (monarquias constitucionais), mas nunca por sorteio. Este é, por as-

---

<sup>53</sup> MANIN, 1995, p. 108.

sim dizer, um fenômeno tratado por Manin como uma constante universal. O autor é categórico:

*Ce qui définit la représentation, ce n'est pas qu'un petit nombre d'individus gouvernent à la place du peuple, mais qu'ils soient désignés par élection exclusivement.*<sup>54</sup>

Esse trecho pode ser mal interpretado fora do contexto, o que é possível perceber até aqui é que Manin explora de forma intensa o fato distintivo de que o canal principal do governo representativo é o vigorar exclusivo de eleições. Tal percepção coaduna com o argumento de que há uma versão restritiva da representação que não permite nenhum tipo de representatividade coadjuvante para além das decisões eleitorais.

Quando tratamos da história do governo representativo, a multiplicidade de versões que já couberam dentro das propostas descritas como representativas é grande. A seguir serão apresentadas três inversões claras que demonstram a dificuldade em concordar sobre padrões acerca da instituição dos governos representativos, que estão intrinsecamente ligadas entre si e com a própria representação. A análise dessas inversões serve como um alerta sobre a dificuldade em se postular ou naturalizar a eficácia da representação enquanto mecanismo legitimador do processo político. Ao final, alguns novos horizontes serão apresentados a partir da caracterização feita pelo autor das estruturas que edificam o governo representativo.

A primeira grande inversão perceptível no texto de Manin é aquela alardeada logo na introdução, trata da questão de que o governo representativo, concebido em oposição explícita à democracia, hoje se apresenta como uma de suas formas. Sobre a oposição inicial à democracia, inúmeros são os exemplos que podem ser dados. Além dos já apresentados por Manin, há essa passagem de *O federalista*, para o caso americano, por exemplo:

A república aparta-se da democracia em dois pontos essenciais; não só a primeira é mais vasta e muito maior o número de cidadãos, mas os poderes são nela delegados a um pequeno número de indivíduos que o povo escolhe.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> MANIN, 1995, pp.61.

<sup>55</sup> MADISON *In* MADISON; HAMILTON; JAY, 1979, p.98.

Ou também o depoimento do abade Sièyes sobre a França:

*Un tal razonamiento, que es correcto para las más pequeñas municipalidades, deviene irresistible cuándo se trata de leyes que deben gobernar a veintiséis millones de ciudadanos. Siempre he sostenido que Francia no es, no puede ser, una democracia; así como tampoco puede convertirse en un Estado federal compuesto de una multitud de Repúblicas unidas por un lazo político cualquiera.*<sup>56</sup>

É claro que a opção federativa nos Estados Unidos estava ligada à sua experiência anterior de colônia, e era totalmente distinta da luta pela nação una que queria se libertar da opressão dos privilégios do antigo Regime na França, mas o temor pela democracia então, soa unânime nos discursos combativos. Por outro lado, o dispositivo institucional que regula a designação dos representantes sobre os representados não mudou muito desde suas origens.

Subsiste ainda um paradoxo, a ligação entre eleitos e eleitores ainda hoje é percebida como democrática, apesar de quando de sua concepção, ela tenha sido pensada como algo também oposto à democracia. A segunda grande inversão que pode ser descrita no argumento, aparece como uma consequência da primeira, e é exatamente a distância entre eleitos e eleitores, ou representantes e representados como prefere Manin, e o fio condutor do princípio de distinção.

A discussão tratada no tópico anterior mostrou a clara opção pela eleição em detrimento do sorteio. Provavelmente a sorte foi suplantada pela eleição porque ela não permite escolher para o exercício do poder aqueles escolhidos pela vontade dos que serão a ele submetidos. O sorteio, sob este aspecto, é um procedimento para repartição de cargos, não um legitimador. A eleição por outro lado seleciona os titulares dos cargos e ao mesmo tempo legitima esse poder incutindo um sentimento de engajamento e obrigação por aqueles escolhidos.

Muito provavelmente, foi tal sentimento de legitimidade e obrigação política que permitiu o triunfo da eleição. Há, porém, um obstáculo nessa passagem. Nas origens do governo representativo, o cidadão enquanto figura no processo da representação política aparecia muito mais como um mero atribuidor de cargos, e não mais, ou melhor, muito menos, como um potencial candidato, como qualquer um que pudesse almejar os cargos políticos<sup>57</sup>. Esta, de algum modo, desqualificação das possibilidades do cidadão em relação às experiências democráticas anteri-

---

<sup>56</sup> SIÈYES, 1990, p. 118.

ores, tornou mais evidente a segunda grande inversão, que agora além da oposição entre democracia e governo representativo, prevê que a distinção entre eleitos e eleitores não só existe como é desejável, apesar da base de cidadãos ter sido alargada, a possibilidade real de participar ora como governante, ora governado, tornou-se muito mais distante.

Manin caracteriza o pensamento federalista como um dos mais claros expo- sitores destes critérios diferenciais. Madison aceitava implicitamente que os repre- sentantes não podiam se assemelhar aos representados. Era esperado que os elei- tos fossem diferentes e distintos dos eleitores, porque o governo republicano exi- giria, como qualquer outro regime, que o poder político fosse atribuído àqueles detentores da maior sabedoria e virtude.<sup>58</sup> Segue uma ilustração:

Num tal governo ( a república) é mais possível que a vontade pública, expressa pe- los representantes do povo, esteja em harmonia com o interesse público do que no caso de ser ela expressa pelo povo mesmo, reunido para esse fim.<sup>59</sup>

Mas o principal destaque dos debates americanos que traz à tona a pesquisa de Manin, é o debate travado com os Anti-federalistas, mais favoráveis à autono- mia dos Estados<sup>60</sup>. Ao insistir duramente na similaridade e proximidade entre re- presentantes e representados em um governo popular, eles foram os primeiros a formular de forma clara uma concepção possível, coerente e forte da representa- ção. Eles aceitavam sem reservas a necessidade funcional de diferenciação entre governantes e governados, algo que nunca foi questionado.

Mas por outro lado, eles sustentavam que se o governo representativo queria se impor como uma forma autêntica de governo popular, os representantes deveri- am tanto quanto fosse possível ser como os eleitores, partilhar suas condições de vida e estar próximos deles, em termos ao mesmo tempo sociológicos e geográfí- cos. Tal concepção, porém, foi amplamente rebatida em 1787.<sup>61</sup>

Mesmo assim, ficou claro desde o início que o governo representativo não seria fundado nem na semelhança (espelhamento), nem na proximidade entre elei-

<sup>57</sup> MANIN, 1995, p. 124.

<sup>58</sup> MANIN, 1995, p.153.

<sup>59</sup> MADISON *In* MADISON; HAMILTON; JAY, 1979, p. 98.

<sup>60</sup> O autor vale-se principalmente dos textos contidos em Herbert J. Storing (ed.), *The Complete Anti-Federalist*, 1981, de onde retira passagens de discursos da época, dos volumes I, II, III, IV e VI, onde figuram autores como Brutus, Melancton Smith, Samuel Chase e Jonh Adams (MANIN, 1995, p. 145-150).

<sup>61</sup> MANIN, 1995, p.167-68.

tos e eleitores. Não só os representantes deveriam se destacar dos representados, como também deveriam se situar em uma escala mais elevada de talentos, de virtude e de riqueza. Não havia dúvidas, portanto, de que a eleição tinha efeitos aristocráticos. Mesmo tendo sido defenestrado pelos federalistas, o ideal de semelhança predominou com forte apelo mobilizador no mundo ocidental no decorrer do século dezenove.

A última importante inversão, também muito ligada às anteriores, refere-se à questão clássica de que a forma mais propícia aos bons governos seria a de pequeno porte, tanto em tamanho quanto em população. Um dos primeiros a tocar no assunto foi Aristóteles:

Os factos colocam também em evidencia que é tarefa muito difícil e mesmo impossível legislar bem numa cidade cuja população é demasiado numerosa. Entre as cidades com reputação de bem governadas não vemos uma só que não imponha limites ao número de habitantes. Este ponto torna-se ainda mais evidente com um argumento teórico. Se a lei resulta de uma boa ordenação, e se uma boa legislação deve decorrer de uma boa ordenação, então não pode participar da ordenação do regime uma quantidade populacional excessivamente grande: tal intuito seria uma tarefa de força divina...<sup>62</sup>

E mais adiante ilustra seus termos com a metáfora do navio:

Um navio que fosse do tamanho da cabeça de um dedo, não seria um navio, como tão pouco seria um do tamanho de dois estádios; mas mesmo que atingissem essas dimensões, tanto a demasiada exigüidade como a excessiva grandeza tornariam a navegação defeituosa.<sup>63</sup>

Aristóteles tratava aqui do tamanho razoável para a *polis*, mas já adiantava que essa se fosse pouco numerosa, não conseguiria manter sua autonomia, e, pelo contrário, se fosse muito numerosa, mesmo que rica, dificilmente tomaria uma forma política visto que seria muito difícil comandar uma multidão tão vasta. O tamanho melhor seria aquele suficiente para bem viver em uma comunidade política, dentro dos princípios já descritos na outra seção segundo os quais as tarefas são repartidas circularmente entre governantes e governados.

Para terminar ele completa:

---

<sup>62</sup> ARISTÓTELES, **Política**, livro VII, cap. 4, 1326a, 35-40.

<sup>63</sup> ARISTÓTELES, op.cit., livro VII, cap. 4, 1326a, 35-40.

Resulta evidente, pois, que o limite populacional perfeito é aquele que não excede a quantidade necessária de indivíduos para realizar uma vida auto-suficiente comum a todos.<sup>64</sup>

Mas então, poderia ser argüido, a realidade do autor é muito distante, na antiguidade clássica. Pois passados muitos séculos nos advertirá também Nicolau Maquiavel, nos seus *Discorsi*, escritos em 1517 e publicados em 1531, sobre o mesmo assunto:

Acredito que, para estabelecer uma república cuja existência se possa prolongar por muito tempo, o melhor seria organizá-la como Esparta ou Veneza, num local protegido, tornando-a forte o bastante para que ninguém pensasse poder vencê-la... Se a república se mantiver dentro dos seus limites, se a experiência demonstrar que não dá ouvido à ambição, o medo jamais levará vizinhos a declarar-lhe a guerra. Confiança que será ainda maior se a constituição a proibir de alterar seus limites. Estou seguro de que se este equilíbrio puder ser mantido, teremos a vida coletiva mais perfeita, e a paz mais desejável para uma cidade.<sup>65</sup>

Para Maquiavel a necessidade que obriga os homens a por vezes empreender coisas que a razão os faria rejeitar, acabaria por minar o processo. Assim, mesmo fundando a república da forma mais adaptada para manter-se sem conquistas, quando impelidos os homens para tanto, logo a necessidade de crescimento desmedida, faria com que ela desmoronasse, por falta da base necessária.

Mesmo que se falasse que Maquiavel estaria distante ainda da época em que se travaram os debates sobre o governo representativo, por volta de 1780, ainda assim o Contrato Social de Rousseau nos salvaria. Nos idos de 1757, Jean-Jacques escreve o *Emílio* e o *Contrato Social*. No livro II o autor enumera:

Em todo corpo político há um máximo de força que não se deve ultrapassar e do qual o Estado frequentemente se afasta por muito crescer. Quanto mais se estende o liame social, tanto mais se afrouxa, e em geral um Estado pequeno é proporcionalmente mais forte do que um grande.<sup>66</sup>

É sabido que normalmente se invoca o tamanho dos Estados Modernos para explicar a ausência da Assembléia de cidadãos. Neste contexto, seria latente a impossibilidade de reunião entre todos os cidadãos, ao mesmo tempo, em um mesmo lugar, para decidir e deliberar. Seria necessário então, que a função de governar

<sup>64</sup> ARISTÓTELES, op.cit. livro VI, cap. 4, 1326b, 20.

<sup>65</sup> MAQUIVAEL, 1979, p.39-40.

fosse exercida por um número de indivíduos muito menor que a Assembléia de cidadãos. Porém, a história nos mostra que a impossibilidade prática de reunir as pessoas em Assembléia não foi a consideração essencial que motivou certos fundadores das instituições representativas, como Madison ou Sièyes.<sup>67</sup>

Mas a última inversão diagnosticada é algo além do que aponta Manin sobre a opção feita pela representação política para conter volições. Trata-se do fato de que o governo representativo, e isso fica mais evidente principalmente em trechos escritos por James Madison, não só foi descrito como uma opção adequada, mas também como a melhor forma de escolher, não pela contingência do grande número e confusões apenas, mas como a melhor forma para selecionar os melhores cidadãos, mais virtuosos, mais capazes e por isso também, mais ricos.

O trecho do famoso capítulo X de *O Federalista* que se segue, fala por si mesmo:

Reduz-se, pois, a questão a saber se a grandeza ou pequenez das repúblicas é mais favorável à eleição dos melhores defensores do bem público: duas considerações sem resposta fazem que a decisão seja a favor da primeira.<sup>68</sup>

Ou seja, é justamente pela qualidade das Repúblicas serem grandes, e não pequenas, tanto em tamanho como em população, que através do canal privilegiado da representação política será possível escolher os melhores. Porque de uma população maior, certamente será maior a probabilidade de serem encontrados mais cidadãos virtuosos, com o universo maior, naturalmente, se multiplicarão as possibilidades.

A inversão do argumento é poderosa, e continua:

Por pouco extensa que seja uma república, cumpre que os seus representantes sejam em número tão elevado que não haja perigo de virem a ser governados pelas intrigas de poucos; e, por muito vasta que seja, não devem ser tão numerosos que possa nascer a confusão inseparável da multidão. Logo, visto que em ambos os casos o número de representantes não segue o dos constituintes, mas é proporcionalmente maior nas repúblicas pequenas, segue-se que, se os talentos e as virtudes estão igualmente distribuídos nestas e nas maiores, haverá nas segundas maior número de pessoas elegíveis e, por conseguinte, maior probabilidade de se fazer uma boa escolha.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> ROUSSEAU, 1978, p.62.

<sup>67</sup> MANIN, 1995, p.13.

<sup>68</sup> MADISON *In* MADISON; HAMILTON; JAY, 1979, p.98.

<sup>69</sup> MADISON *In* MADISON; HAMILTON; JAY, 1979, p.98.

Madison continua observando que o fato do maior número de cidadãos nas repúblicas maiores, trará também a *vantagem* de tornar mais *difícil* o uso “de culpáveis artifícios que influem tantas vezes nas eleições; e os votos do povo, sendo mais livres, recairão com maior probabilidade em pessoas de merecimento reconhecido e de caráter geralmente estimado”.<sup>70</sup> Nem é preciso mencionar aqui as dificuldades que tal argumento oferece, visto que tudo o que se promove até hoje em níveis de reformas eleitorais são justamente objetivando o ideal de varrer do mapa as manipulações e artifícios indevidamente utilizados nas campanhas eleitorais.<sup>71</sup>

Finalmente em meio a tantas *vantagens*, Madison se interpela sobre algum meio termo, realmente se aumentasse demais o número de eleitores, afirma ele, eles serão pouco instruídos nas questões locais. Mas, nas pequenas repúblicas, os representantes ficariam em dependência muito imediata de quem os elege. É aí que ele se vale da opção do governo federativo, onde interesses gerais são confiados à legislatura nacional, e particulares e locais para os Estados.

Convém frisar, mesmo assim, que nada impede que os Estados em si, organizados em república federativa nacional, como é o caso americano e também o brasileiro (com um histórico diferencial no caso americano, pois existiram como entes autônomos antes de se unificarem<sup>72</sup>), crescessem tanto depois dessa época, como de fato cresceram, algo que tal explicação confirmaria e explicaria bem, frente as reclamações hoje existentes de distanciamento de interesses entre eleitos e eleitores ( e veja bem, nem foi tratado aqui dos casos em que a desigualdade é grande, como no Brasil).

Ao final, porém, a dimensão do Estado Moderno tornou, de fato, impossível a participação universal de todas as pessoas ao mesmo tempo organizadas em Assembléia no governo. E esse fator provavelmente pesou no estabelecimento dos sistemas puramente representativos. O tamanho dos Estados Modernos, entretanto, não pôde ditar a rejeição do sorteio. Mesmo em grandes estados, seria possível tecnicamente selecionar um pequeno número de representantes em uma Assembléia por sorteio. Isto ocorre, por exemplo, no judiciário quando da escolha de um júri.

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Sobre as sempre renovadas necessidades de reformas eleitorais no Brasil ver DILLON SOARES, (2006) em *Reforma política: lições da história recente*.

<sup>72</sup> Para uma ótima análise dos frutos que uma experiência de capacidade local de organização pode engendrar ver PUTNAM, Robert (1996) *Comunidade e democracia*.

Finalmente, Manin faz um esforço em mostrar como pode haver equilíbrio entre os lados democráticos e aristocráticos em sua imagem do processo pelo qual designa os governantes o governo representativo. A ausência de mandatos imperativos ou de promessas legalmente constrangedoras, e também o fato que os representantes não podem ser revogáveis a todo o momento pelos representados concede aos eleitos certa independência em relação aos eleitores. Por outro lado, a opinião pública, novo ente surgido das metamorfoses do governo representativo através da democracia de massas, forma um contraponto popular à independência dos governantes. Ao mesmo tempo, podemos citar o fato de que como os eleitos são submetidos à reeleição, sempre haverá a possibilidade dos eleitores efetuarem um julgamento retrospectivo de suas ações.

É inegável que o procedimento eletivo faz obstáculo ao desejo democrático de que os governantes sejam como qualquer cidadão, próximos dos governados por suas características, seu modo de vida e suas preocupações. Mas se consideramos os cidadãos, nem tanto como governantes potenciais a serem escolhidos por outros, mas muito mais sujeitos de uma escolha e titulares do direito de conferir cargos, a eleição aparece sob uma ótica distinta. A eleição então apresenta sua imagem democrática, visto que todos os cidadãos têm a igual possibilidade de escolher seus governantes ou de lhes demitir. Apesar da justificativa de Manin para o processo, segundo a qual a eleição acaba por selecionar uma elite, mas onde quem decide quem será essa elite são os cidadãos ordinários, fechando um círculo mediano, cabe aqui uma ressalva importante.

Após o estudo cuidadoso da obra do autor, torna-se difícil ignorar o princípio de distinção, e o cuidado que deve sempre ser considerado quando tratamos da face aristocrática da eleição. É imprescindível a identificação de como a existência de condições mínimas de cidadania para os que participam do processo decisório enquanto cidadãos, pensando sociedades muito desiguais como o Brasil, aristocratizam o processo. Cabe refletir quanto o distanciamento social se reflete no ambiente político, algo que provoca no processo representativo a sensação de necessidade de ampliação democrática, no sentido de melhorar o acesso da maior parte da população, como é o caso brasileiro, à esfera de decisões que envolvam políticas públicas.

Por último, cabe lembrar um ponto propositalmente deixado para o fim. Manin postulou algumas premissas das quais é chegado o momento de tratar. Isto

porque elas ajudam sobremaneira a organizar os temas pensados até aqui. Para contrapor tantas alternâncias diagnosticadas na história do governo representativo, reafirmou-se a necessidade de enumerar alguns critérios segundo os quais o governo representativo poderia ser identificado. Manin argumenta que tais critérios seriam constantes, mas pode-se observar como estes são antes salvaguardas democráticas necessárias a qualquer governo que almeje legitimidade na representação, do que exatamente categorias constantes no tempo.

Normalmente seriam nomeados de regimes políticos representativos os lugares onde estão presentes certos tipos de instituições regidas segundo quatro princípios dentre os regimes representativos desde que foram inventados. Muitas das críticas que lhe são conferidas por Urbinati<sup>73</sup>, talvez encontrem respostas nessa enumeração. São eles: a) os governantes são designados por eleições em intervalos regulares; b) os governantes conservam, em suas decisões, certa independência da vontade dos eleitores; c) os governados podem exprimir suas opiniões e suas vontades políticas sem serem submetidos ao controle dos governantes; e finalmente, d) as decisões públicas são submetidas à prova da discussão. É justamente em relação ao item c, sobre a liberdade de expressão de vontades políticas sem controle dos governantes, que poderíamos acrescentar uma brecha no modelo proposto por Manin, para a inclusão e pelo menos legitimidade de discussão de propostas participativas.

Manin não vai por este caminho, ele fica apenas com a importância crescente da mídia enquanto fórum de debates, de proposição de agendas e de um representante político que não é apenas um porta-voz. Ele descreve a personalização da escolha eleitoral, que transforma o representante em parte num *trustee*, mas também em um ator relativamente autônomo, que pesquisa e revela constantes clivagens. Esse resultado de uma democracia de público, como descrita por Manin, põe em evidência a necessidade de prestações de contas pelos atos dos eleitos, mas deixa um tanto apagada a capacidade dos eleitores de intervir no processo. A opinião pública acaba como o único canal para a relação entre a sociedade e a esfera política. Mas e quando a multiplicidade de demandas é exponencial? Podemos acrescentar que na liberdade de expressão de vontades políticas está o caminho indicativo para todos aqueles que se consideram de fora do processo por inúmeras

---

<sup>73</sup> E que também serão tratadas no próximo capítulo.

razões. Como tornar mais capilares essas relações entre demandas sociais e a política será o assunto que trataremos a seguir.