

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SUA MITOLOGIA

Eneida Desiree Salgado*

1. O mito da soberania popular. 2. O mito da vontade comum. 3. O mito da representação. 3. Esboço de uma leitura jurídica da representação política.

A democracia continua sendo a palavra mágica dos regimes políticos. O ideal moderno da igualdade e da autodeterminação impõe uma relação entre governantes e governados, tomada ora como identidade, ora mediada pela representação política. Em regra, no entanto, o “governo do povo” torna-se o “governo autorizado pelo povo” e a instrumentalização da cidadania e da soberania popular, em uma democracia contemporânea, faz-se pelo instituto da representação política.

A representação política é cercada de ficções e mitos, o que leva tanto a uma insatisfação social em relação ao seu funcionamento quanto a críticas em relação à sua disciplina jurídica. A intenção deste ensaio é tratar de alguns mitos relacionados a esta noção e, ao final, esboçar contornos de uma teoria jurídica da representação política.

1. O mito da soberania popular

A Constituição brasileira traz expressamente a noção de soberania popular, ao afirmar em seu artigo primeiro, parágrafo único, que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A soberania do povo surge, já na abertura do texto constitucional, relacionada à representação política, embora nela não se esgote.

A Constituição de 1988 é efetivamente democrática em relação à sua origem e traz um projeto democrático preñado de possibilidades para a cidadania.¹ No entanto, Constituições brasileiras indiscutivelmente autoritárias, como a de 1937 e a de 1969, repetiam a remissão ao mesmo princípio de legitimidade.²

* Mestre e Doutora em Direito do Estado, professora de Direito Constitucional e de Direito Eleitoral na Universidade Federal do Paraná e no Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado das Faculdades Integradas do Brasil.

¹ Sobre a construção do projeto democrático brasileiro na Assembleia Constituinte que culminou na Constituição de 1988, ver SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e Democracia*: Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico – Vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2007.

² O artigo primeiro da Constituição de 1937 estabelece que “O Brasil é uma República. O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra,

A defesa do poder do povo nos regimes políticos é uma constante dos regimes modernos desde os contratualistas que, em diferentes vertentes, defendem que a legitimidade da origem do poder político está relacionada à vontade dos indivíduos reunidos.

Essa noção traz consigo a ideia de soberania popular, que é problemática desde o seu nascimento. Porém, ao que interessa aqui, a soberania do povo revela-se capaz de modificar ontologicamente o conceito de representação.

Ocorre que na passagem da soberania do monarca para a soberania popular ou nacional o soberano deixa de ser reconhecido por uma ordem pré-existente para passar a ser aquele que estabelece a ordem, que encarna o poder constituinte, “capaz de cancelar o passado e inventar o futuro”.³ Apesar disso, ressalta Maurizio Fioravanti, a compreensão de soberania no sentido moderno não se coaduna com uma noção de poder absoluto, seja de quem for.⁴

E no coração da expressão reside uma indeterminação sem fim: o povo.⁵ Este, que está no radical do termo democracia e adjetiva a soberania, é objeto de estudo de Friedrich Müller. O autor apresenta quatro conceitos de povo – povo ativo, como instância global de atribuição de legitimidade, povo ícone e como destinatário de prestações civilizatórias do Estado – e defende a utilização do termo como “conceito de combate”. A primeira compreensão se relaciona com a autodeterminação; a segunda é a que legitima o exercício do poder político por representantes e por agentes públicos; a noção icônica se refere ao povo como uma unidade homogênea que, como um carimbo, avaliza o exercício do poder; a quarta indica aqueles que são alcançados pela ação estatal. O povo como conceito de combate impõe uma tarefa para legitimar as constituições chamadas democráticas: aproximar o termo “povo” dos textos constitucionais do povo ativo, do povo como

da sua independência e da sua prosperidade” e o parágrafo primeiro do primeiro artigo da Constituição de 1969, “Todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido”.

³ COSTA, Pietro. Elezioni, partecipazione, cittadinanza: un'introduzione storica. *La cittadinanza elettorale. IX Convegno internazionale della S.I.S.E.*, Firenze, 2006. Disponível em: <http://ius.regione.toscana.it/elezioni/Documenti/IXConvegnoSISE/Costa.pdf>. Acesso em: 18 out. 2009.

⁴ FIORAVANTI, Maurizio. *Appunti di storia delle costituzioni moderne*. Le libertà fondamentali. 2. ed. Torino: G. Giappichelli, 1995, p. 121. Para o autor a soberania passa a ser compreendida como soberania estatal.

⁵ “(...) palavra semanticamente excessiva, ‘gorda’ o suficiente para sofrer manipulações de toda ordem”, afirma Menelick de Carvalho Netto (CARVALHO NETTO, Menelick. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 88, p. 81-108, dez. 2003, p. 84).

instância global de atribuição de legitimidade e do povo destinatário de prestações civilizatórias do Estado. E a política constitucional deve dirigir-se a aproximar o povo ativo do povo como instância de atribuição.⁶ Apesar dessas categorias, o povo segue indeterminado.

Ressalta Georges Burdeau que o povo dos regimes políticos não é o povo como realidade sociológica. O autor critica a utilização da figura povo-nação, pois permite apenas uma democracia governada, em que a nação, formada por cidadãos, que não são homens reais, mas “*la encarnación estereotipada de la inmutable natureza humana*”, governa o povo. Para uma democracia governante deve se refletir o povo real, sem o desdobramento entre cidadão e sujeito.⁷ O povo da soberania “popular” é considerado uma unidade: não é identificado como a soma de indivíduos.

Essa compreensão se coaduna com uma visão de política de matriz fortemente individualista e pouco afeita à metafísica. Aqui, a noção de povo deve ser uma noção concreta, pois apenas cidadãos reais formam a vontade exigida pelo princípio democrático. Assim também a soberania popular que “pertence, pois, aos cidadãos existentes”.⁸

Giuseppe Duso afirma que o povo que faz a lei não é o povo que obedece: não são um sujeito único. O primeiro se manifesta como uma unidade; o segundo como um conjunto de cidadãos.⁹ Tampouco o povo que elege seus representantes se confunde com o povo que é representado: naquele há uma pluralidade de sujeitos individualizados, pois o exercício da cidadania se dá individualmente; neste,

⁶ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 2. ed. Tradução: Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000. Carlos Frederico Marés denuncia a apropriação da soberania popular pelo Estado, e “[a]o povo restaria o direito de ser indivíduo, cidadão e não coletividade organizada, com sentimento próprio e cultura conjunta” (SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Soberania do povo, poder do Estado. In: NOVAES, Adauto (Org.). *A crise do Estado-nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 229-256, p. 239).

⁷ BURDEAU, Georges. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Tradução: Ramón Falcón Tello. Madrid: Editora Nacional, 1981 [1977], p. 239 e 243. Para o autor, o cidadão não é um indivíduo real, com seus defeitos: “*Es el hombre iluminado por la razón, hablando según los imperativos de esta razón común a todos y, por tanto, desembarazado de los prejuicios de clase y de las preocupaciones inherentes a su condición económica, capaz de opinar sobre la cosa pública sin estar dominado por su interés personal. En resumen, es una especie de santo laico que debe su calidad de miembro del soberano – la nación – a su desinterés*” (p. 254).

⁸ BAPTISTA, Eduardo Correia. A soberania popular em Direito Constitucional. In: MIRANDA, Jorge (Org). *Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra, 1996.v. 1, p. 481-513, p. 482, 492 e 502.

⁹ DUSO, Giuseppe. *La rappresentanza politica*. Genesi e crisi del concetto. 2. ed. Milano: FrancoAngeli, 2003, p. 62.

a relação com o órgão representativo se dá coletivamente. Dessa maneira, o povo como unidade se revela no ideal de autogoverno e no desenho representativo; o povo como conjunto de cidadãos se mostra na eleição do corpo representativo e na submissão à lei.

A expressão “popular” da “soberania” reveste-se de caráter mais simbólico que real, pois pressupõe um sujeito capaz de exprimir uma vontade unívoca e que lhe é, ao menos cronologicamente, posterior. Um “povo”, uma coletividade, que seja capaz de se manifestar sobre as decisões políticas de maneira inequívoca.

A soberania popular como vontade coletiva mostra-se cercada de noções hipotéticas ou ficções jurídicas e políticas. É uma “mitologia jurídica”,¹⁰ e uma das difíceis de morrer.¹¹ Mas vale como afastamento de outras imposições, ao menos as evidentes, quando se considera o soberano como aquele “*que decide cuál es la idea de Derecho válida en la colectividad*”¹² e se impede a imposição sem o consentimento popular.

A exigência de consentimento para a sujeição a normas jurídicas marca a noção de liberdade política.¹³ Hans Kelsen aponta a reação contra a heteronomia como postulado da democracia.¹⁴ Para Bernard Manin, o “*principio de que toda autoridad legítima procede del consentimiento general de aquellos sobre los que va ejercerse*” é o mote das três revoluções modernas. Os sistemas eletivos permitem a

¹⁰ GROSSI, Paolo. *Mitologie Giuridiche della Modernità*. Milano: Giuffrè, 2001; GROSSI, Paolo. Il costituzionalismo moderno fra mito e storia. *Giornale di Storia costituzionale*, Macerata, n. 11, p. 25-52, 1 sem. 2006.

¹¹ A representação política, a autonomia do sujeito, a soberania popular, a autodeterminação democrática, a igualdade jurídica são mitos jurídicos, cristalizados pelo constitucionalismo, naturalizados pela ciência jurídica e endeusados pelo positivismo historiográfico. Pela combinação da concepção do progresso histórico e científico com a dignidade científica do Direito (e sua consequente e natural “neutralidade”), os institutos jurídicos do presente são apresentados como ápice de um desenvolvimento histórico de aperfeiçoamento constante. Como acentua Ricardo Marcelo Fonseca, a historiografia jurídica positivista cumpre o papel de legitimadora do Direito presente. Usa-se esse discurso para naturalizar determinados institutos jurídicos e legitimá-los pela tradição, sacralizando-os (FONSECA, Ricardo Marcelo. *Introdução teórica à história do direito*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 62-63).

¹² BURDEAU, Georges. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Op. cit., p. 46.

¹³ Assim a compreensão de Georges Burdeau: “*La liberté politique est la situation de l'individu qui n'est socialement assujetti qu'à sa volonté, c'est-à-dire, pratiquement, qui participe au gouvernement. Elle ne se définit plus, comme la liberté naturelle, par l'autonomie de la personne humaine, mais par la place et le rôle de l'individu dans le régime politique. Elle trouve son climat favorable dans la démocratie qui est le régime où la part des volontés individuelles est la plus grande dans la formation des décisions étatiques*” (BURDEAU, Georges. *Manuel de Droit Public*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1948, p. 18).

¹⁴ KELSEN, Hans. *A democracia*. Tradução: Ivone Castilho Benedetti et alii. São Paulo: Martins Fontes, 2000 [1955], p. 27. Trata-se do ensaio “Essência e valor da democracia”, publicado em 1920 e revisto em 1929.

reiteração constante desse consentimento, a partir da aceitação do método de seleção e a cada eleição, além de criar “*en los votantes una sensación de obligación y compromiso hacia quienes han designado*”.¹⁵

Neste ponto se revela a faceta mitológica da soberania popular: não se pode admitir que haja um povo, tomado como unidade, como um sujeito coletivo ou como a soma dos indivíduos que possa, efetivamente, manifestar conteúdos decisórios de caráter político.

Sua promessa e o ideal democrático exigem mais do que um consenso virtual: demandam direção e controle do povo em relação ao exercício do poder político. E aqui que, na realidade política brasileira, fortemente representativa, a soberania popular resta mitigada.

O controle pelo povo impõe, ao menos, a publicidade dos programas e da atuação dos partidos e dos representantes,¹⁶ também para que o eleitorado faça a sua escolha a partir do conhecimento dos “motivos, fins e consequências presumíveis das actividades e dos planos políticos”.¹⁷ Apenas dessa forma é possível, para Norberto Bobbio, afirmar que um regime é democrático: o poder precisa ser exercido em público.¹⁸

A esfera pública no contexto brasileiro, entretanto, sofre uma drástica redução com a concentração dos meios de comunicação social nas mãos de grupos empresariais.¹⁹ A escolha das informações e a forma como são transmitidas acabam por reduzir a possibilidade de construção de uma verdadeira esfera política pelos cidadãos.

¹⁵ MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Tradução: Fernando Vallespín. Madrid: Alianza Editorial, 1998 [1995], p. 108 e 110. Para Pierre Bourdieu, no entanto, as condições da democracia representativa colocam o cidadão entre a “demissão pela abstenção” e o “desapossamento pela delegação” (BOURDIEU, Pierre. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: _____. *O poder simbólico*. Tradução: Fernando Tomaz. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 163-207, p. 163).

¹⁶ Para Zippelius, “o imperativo democrático de publicidade impele também no sentido de aperfeiçoamento ético da acção política – que frequentemente não passa, porém, de uma aparência de moralidade” (ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. 3ª ed. Tradução: Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997 [1994], p. 248).

¹⁷ *Ibid.*, p. 247.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. A filosofia política e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 386 e ss.

¹⁹ As grandes empresas de comunicação se transformam em grandes agências de propaganda nas campanhas eleitorais. A propaganda eleitoral quase se confunde com a cobertura pretensamente jornalística, que faz e desfaz candidatos. Uma atuação orquestrada entre diversos órgãos, com a escolha dos temas e com o silêncio absoluto sobre outros, quebrado, fracamente, pela liberdade promovida pela internet.

A Constituição brasileira traz como tempero de sua configuração democrática algumas formas de participação direta na formação da vontade política do Estado, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de leis, as audiências públicas e os conselhos gestores. Estes instrumentos, no entanto, têm travas legais ou procedimentais que afastam o cidadão.

Ainda vale sublinhar que um povo preocupado com suas necessidades materiais e cercado de agremiações partidárias fluidas, sem preocupações ideológicas, submetido a um pensamento único na formação da opinião pública e sem instrumentos efetivos de se fazer ouvir, não tem como realizar o controle pressuposto da soberania popular, a não ser pela débil consolação de poder negar o seu voto aos mesmos representantes ao final dos seus mandatos. O que é muito pouco para se configurar um regime como efetivamente democrático.

2. O mito da vontade comum

Outra ficção que cerca a representação política é o mito da vontade comum, emanada da soberania popular. Com a proibição do mandato imperativo e com a negação – jurídica, ao menos –, da representação de interesses parciais, a vontade compartilhada republicaneamente pelos cidadãos é a única legitimada a ser objeto da relação de representação.

O modelo de mandato imperativo implica a submissão do representante às instruções dos representados, bem como a possibilidade de revogação da representação em caso de descumprimento destas instruções. Essa configuração cai por terra quando se impõe a independência entre representante e representados, a partir da teoria moderna de representação.

Trata-se, agora, de representar o interesse público, na busca da realização do bem comum. Soma-se a esta ficção o ideal republicano. E sobre ele, talvez, vale trazer alguns comentários.

A noção de República não se contrapõe à monarquia. Em escrito do século XVIII, Edmund Burke defende que a monarquia inglesa não se garante apenas pela não violação da lei pelo príncipe, mas exige que os poderes discricionários do monarca “*deben ser ejercidos todos ellos basándose en principios públicos y fundamentos nacionales y no en las preferencias o los prejuicios, las intrigas o la política de una corte*”. Ressalta que todos – parlamentares, juizes e o rei – são

“fideicomisarios del pueblo”, “porque ningún poder se confiere para beneficio exclusivo de su poseedor”.²⁰ A noção de princípios públicos como critério de legitimidade da ação política está vinculada ao ideal republicano. Seus inimigos não se confundem com o rei.

É possível aproximar o ideal republicano como compartilhamento de valores da noção de *Verfassung*. Entendida como uma condição histórico-existencial e como uma comunidade de homens que se articulam permitindo a construção de uma comunidade política e, portanto, do Estado,²¹ pressupõe a assunção de um conjunto de valores que informa a ordem jurídica e a atuação dos poderes públicos.

Esses valores, no entanto, como aponta António Manuel Hespanha, não são valores densos ou espessos. Há um acordo entre valores finos, mínimos: todos estão de acordo com a ideia democrática, mas não com o seu conteúdo.²² E assim torna-se possível, ao menos teoricamente, harmonizar o individualismo fundante da sociedade com a formação de um consenso compartilhado.

Roberto Gargarella se dedica a analisar o republicanismo contemporâneo, que surge no final do século XX e acaba combinando críticas liberais e comunitaristas. Para o autor, essa corrente de pensamento defende valores cívicos (como a igualdade, a integridade, a solidariedade, o compromisso com os demais, entre muitos outros) e uma ideia forte de liberdade – que exige um conjunto de condições políticas e econômicas para que possa se realizar. O Estado, assim, precisa atuar no sentido de assegurar essas condições, mas sempre sob o controle efetivo dos cidadãos. A preocupação de Gargarella com o republicanismo está na possibilidade de intervenção na esfera individual, a partir da exigência de determinadas posturais morais, com um ideal de excelência que alcance a autonomia individual. É possível, no entanto, um compromisso sem envolver uma concepção moral vigorosa, assumindo valores “institucionalmente circunscritos” –

²⁰ BURKE, Edmund. Pensamientos sobre las causas del actual descontento. In: _____. *Textos políticos*. Tradução: Vicente Herrero. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1942 [1770], p. 259-293, p. 268 e 274.

²¹ Noção de *Verfassung* a partir do entendimento de Maurizio Fioravanti. (FIORAVANTI, Maurizio. *Stato e costituzione: Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*. Torino: G. Giappichelli, 1993, p. 191). O autor ressalta que a *Verfassung* não pode ser criada nem pela vontade contratual dos indivíduos e nem pela vontade do Estado (p. 193).

²² HESPANHA, António Manuel. *O liberalismo do Estado liberal: o exemplo português do constitucionalismo monárquico (1800-1910 – confrontos com o Brasil)*. Curso da Escola de Altos Estudos – CAPES, realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito – UFPR, Curitiba, 16 mar. a 05 maio 2009.

exige-se um compromisso com o bem público, mas cada indivíduo pode desenvolver sua vida da maneira como melhor lhe aprouver.²³

O modelo republicano de democracia, que não pressupõe uma verdade moral objetiva, mas está aberto à discussão dos fins e meios da sociedade política, impõe, ainda, a cooperação dos cidadãos. Este é mais um dos desafios para a mentalidade individualista que baseia sua democracia em um modelo representativo fundado em uma vontade comum.

Também no cerne da ideia republicana está a visibilidade da decisão política. Para Jônatas Machado, o governo republicano se caracteriza pela instrução pública, o direito de sufrágio e a liberdade de expressão.²⁴ Ainda é possível vislumbrar no ideal republicano a vinculação dos agentes estatais a funções, em uma insuperável relação entre sua competência e suas tarefas, todas constitucionalmente determinadas, além da reserva de autodeterminação individual.²⁵

Cidadãos virtuosos, capazes e atentos, em um ambiente onde a liberdade é garantida, e preocupados primordialmente com o bem comum – e onde o poder é visível e seu exercício transparente – parece ser a premissa da noção de representação e determinante para o seu conteúdo.

Apenas o interesse público, para Sieyès, deve ser representado. Afirma o autor que “o direito de fazer-se representar só pertence aos cidadãos por causa das qualidades que lhes são comuns e não devido àquelas que os diferenciam”. “A legislação de um povo só está encarregada de um interesse geral”.²⁶ Não basta, portanto, a virtude do cidadão. Exige-se, também, a qualidade moral do representante. Tal afirmação, no entanto, não resiste a um singelo exame das práticas parlamentares brasileiras.

²³ GARGARELLA, Roberto. *As teorias da justiça depois de Rawls*. Um breve manual de filosofia política. Tradução: Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008 [1999], p. 183-221. Outra importante questão levantada pelo autor diz respeito à primazia do bem comum sobre os direitos individuais, defendida pelo republicanismo.

²⁴ MACHADO, Jônatas E. M. *Liberdade de expressão*. Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social. Coimbra: Coimbra, 2002, p. 52 e 61.

²⁵ Ressalta Eduardo García de Enterría que o conteúdo da Constituição, estabelecido popularmente, determina que “*los ejercentes del poder serán agentes y servidores del pueblo y no sus propietarios, y, por su parte, esas funciones han de definirse como limitadas, especialmente por la concreción de zonas exentas al poder, reservadas a la autonomía privada (libertades y derechos fundamentales)*” (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 1983, p. 44-45).

²⁶ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa*. Que é o terceiro estado? Tradução: Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986 [1789], p. 144 e 146.

Mas não apenas a inexistência de uma vontade que se caracterize como comum é problematizável em relação à representação política. Retorna-se aqui ao ponto inicial desta questão: o problema está também na configuração desta vontade, ainda não adjetivada.

Pietro Costa ressalta que na representação moderna não existe uma vontade pré-existente e que há uma distinção absoluta e qualitativa entre os representantes e os representados. A proibição do mandato imperativo surge como uma consequência dessa nova visão, que parte da independência do representante em relação ao representado. A relação é fundamentada na designação do representante, mediante eleição, que faz com que, simbolicamente, a decisão independente dos representantes seja reconduzível ao consenso dos representados.²⁷

Essa é a leitura de Carré de Malberg, ao afirmar que quem tem a vontade é a Assembleia, o órgão da Nação. O órgão, unidade jurídica que tem vontade e capacidade de ação, origina a vontade. O autor nega a existência de uma verdadeira representação, que *“implica siempre cierta subordinación del representante al representado”*.²⁸ Para Maurice Hauriou, a representação não deriva de um contrato de mandato, *“porque el de los gobernados, mientras carece de representantes, no tiene calidad jurídica para contratar”*. O autor afirma que os representantes gerem a empresa do Estado em nome dos governados, que consentem com a nomeação dos representantes e os investem com o propósito de garantia e controle.²⁹

A representação política aqui considerada se relaciona com os aspectos do Estado Moderno, sua organização e racionalidade. A representação política, nesse sentido, nasce relacionada com a exigência de distribuição dos poderes e sua natureza jurídica se configura pela atribuição do encargo e da autorização para

²⁷ COSTA, Pietro. Elezioni, partecipazione, cittadinanza: un'introduzione storica. Op. cit.

²⁸ MALBERG, R. Carré de. *Teoría General del Estado*. Tradução: José Lión Depetre. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2001 [1922], p. 939-940. Gilberto Amado afirma que não há no povo ou no eleitorado, “nenhuma idéia ou ponto de vista a ser representado” (AMADO, Gilberto. *Eleição e representação*. Brasília: Senado Federal, 1999 [1931], p. 41).

²⁹ HAURIOU, Maurice. *Principios de Derecho Público y Constitucional*. 2. ed. Tradução: Carlos Ruiz del Castillo. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1927, p. 233-234. O autor ressalta que a eleição é simplesmente um procedimento empírico de designação. Não há delegação de poder. Os poderes da Assembleia derivam da Constituição ou dela mesma. E afirma: *“las competencias de gobierno no residen en el pueblo, y éste, que carece de ellas, no puede transmitir las. El único efecto de la elección es conferir al electo la investidura en nombre de la soberanía nacional y colocar la competencia de gobierno que le es propia – y que debe al hecho de formar parte de una ‘élite’ política – bajo el control del poder mayoritario de los electores”* (p. 237).

atuação conjunta do representante em nome dos seus representados, adverte Karl Loewenstein. É a representação que permite a instituição do Parlamento como órgão de soberania contraposto ao governo, mas se molda segundo uma sociedade homogênea e não dá conta de uma concepção de vontade política para além da ideia de vontade geral de Rousseau, fundamentada na noção de liderança política, concentrada no governo.³⁰

3. O mito da representação

Na contemporaneidade, a vontade do povo – com todas as ressalvas que essa expressão traz – revela-se preponderantemente por meio da representação. A representação a que se refere o Estado de Direito, embora carregue o mesmo nome e com ele tenha menor aderência, não se confunde com a representação experimentada durante o período medieval. Então o vínculo representativo empresta as características do instituto de direito privado, em que a relação é delegatória e os sujeitos, a extensão e o conteúdo nela envolvidos estão claramente estabelecidos.³¹

O princípio da representação popular deriva da noção moderna de igualdade. Para Maurice Duverger, apenas uma escolha pode permitir que um homem possa dirigir os outros, e essa escolha deve ser periodicamente renovada, “a fim de que os governantes não se sintam demasiado independentes dos governados e que a representação dos segundos pelos primeiros seja sempre mantida”.³²

Bruno Accarino traz a distinção entre *Vertretung* e *Repräsentation*. Enquanto a primeira se refere a uma representação de caráter privado, em que há um

³⁰ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976 [1961], p. 57-62. A partir dessa constatação, Karl Loewenstein afirma a superação da doutrina da separação de poderes e apresenta uma nova divisão adequada às sociedades pluralistas de massa: a tomada de decisões fundamentais, concentrada em um número reduzido de pessoas, e que toma a forma legal; a execução das decisões políticas fundamentais (que compete aos três órgãos de soberania); e o controle político, onde se incluem o controle judicial de constitucionalidade e a responsabilidade dos agentes públicos (p. 63-72).

³¹ Pedro de Vega ressalta essa característica, afirmando que o “*representante se obligaba personalmente con sus propios bienes a reparar los perjuicios causados si sobrepasaba los límites del mandato, además de producirse, en ese caso, la revocación del mismo*” (VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Madrid, n. 44, p. 24-44, mar./abr. 1985, p. 26).

³² DUVERGER, Maurice. *Os grandes sistemas políticos*. Instituições Políticas e Direito Constitucional – I. Tradução: Fernando Ruivo e Fernando Augusto Ferreira Pinto. Coimbra: Almedina, 1985 [1980], p. 58. Acentua Max Weber que uma relação social se marca pela representação quando “*la acción de un partícipe determinado se impute a los demás*” (WEBER, Max. *Economía y sociedad*. 2. ed. Tradução: José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1964 [1922], p. 37).

substituto ou *luogotenente* que traz uma vontade pré-existente e determinada, a segunda “funda ou cria uma vontade unitária que antes não existia”. Para o autor, a representação política, *Repräsentation*, é caracterizadamente juspublicística, não se relacionando aos conceitos de encargo, mandato, gestão de negócios e administração fiduciária. A representação política se relaciona com o futuro.³³

Hasso Hofmann afirma que a diferença entre *Vertretung* (a representação por mandato) e *Repräsentation* é marcada pela doutrina alemã contemporânea, que recusa a tradição francesa e estadunidense de ver a representação como um conceito intrinsecamente relacionado à democracia e à eleição e evidencia a inexistência de uma relação jurídica entre o povo e o Parlamento, seja como um liame orgânico, seja como uma dissociação entre titularidade e exercício de direito. A partir dessa configuração, decorre a independência jurídica dos representantes.³⁴

A palavra representação, com os seus vários significados, é objeto de uma análise conceitual por Hanna Pitkin. A autora ressalta que seu conceito como “seres humanos representando outros seres humanos” tem sua origem na modernidade, e aponta as possibilidades de sua compreensão formal, descritiva, simbólica e como “atuação por”.³⁵

Essas distinções são trabalhadas também por David Ryden. Para o autor, a representação formalística se relaciona com o conjunto de estruturas e mecanismos que permitem um governo representativo e o estabelecimento de uma relação de autoridade, formada pela autorização, e de *accountability*, uma relação de responsabilidade. A eleição é o mecanismo que garante formalmente a representação. Na “representação reflectiva”, como a denomina o autor, o representado se vê no representante; é a visão do órgão representativo como miniatura da sociedade, o que exige um caráter deliberativo do corpo legislativo. Essa representação, fortemente simbólica, não tem origem racional, mas se marca por uma relação emocional e afetiva. A representação pode ser vista ainda como

³³ ACCARINO, Bruno. *Rappresentanza*. Bologna: Il Mulino, 1999, p. 21 e 40.

³⁴ HOFMANN, Hasso. *Rappresentanza – rappresentazione*. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento. Tradução: Claudio Tommasi. Milano: Giuffrè, 2007 [2003], p. 3, 6-7 e 10.

³⁵ PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967. Para a autora, Thomas Hobbes e os autores alemães adeptos da teoria orgânica têm um conceito formalístico de representação; o conceito descritivo é adotado por Edmund Burke e pelos proporcionalistas; a noção simbólica em sua visão extremada forma a teoria fascista de representação; e a representação como “atuação por” não é assumida expressamente por nenhum autor.

uma relação, entre o legislador e o seu constituinte, que permite que este expresse suas opiniões e preferências na formação da vontade do Estado. Finalmente, a representação em seu caráter substantivo se revela como uma atividade de identificação e realização de preferências.³⁶

Ressalta Maurizio Cotta que a representação é pensada a partir da necessidade de controlar o poder, por aquele que não pode exercê-lo pessoalmente. Para o autor, a representação política combina confiança, elementos de delegação e de representação-espelho, para dar conta das exigências de legitimidade e credibilidade.³⁷ Essa visão, aponta Maurice Duverger, é adequada a um significado de representação política, em termos jurídicos, e que se relaciona com a figura privatista do mandato. Com a adoção do sistema proporcional, a representação política passa a ser compreendida como o reflexo da sociedade, um retrato que molda seu modelo, em uma acepção sociológica. Enquanto em sua origem representa-se a vontade, neste novo aspecto as opiniões são representadas. Deixa de haver um liame entre mandante e mandatário para haver uma relação entre a unidade “povo” e a unidade da assembleia representativa.³⁸

Mas não se pode ignorar que há uma nítida oposição entre o princípio democrático – que impõe a identidade entre governante e governado – e o princípio representativo – que supõe a sua distinção. Menelick de Carvalho Netto ressalta o caráter positivo dessa permanente tensão, que “importa uma revisão permanente dessa identidade do povo em relação aos próprios representantes, tornando essa representação sempre precária, requerente de revisões”.³⁹

Bernard Manin aponta quatro princípios que acompanham os regimes representativos desde a sua “invenção”: (1) nomeação dos governantes por eleições em intervalos regulares; (2) certo grau de independência entre as decisões dos

³⁶ RYDEN, David K. *Representation in crisis*. The Constitution, Interest Groups and Political Parties. Albany: State University of New York Press, 1996, p. 15-19.

³⁷ COTTA, Maurizio. Representação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de política*. 12. ed. Tradução: Carmen C. Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002 [1983], p. 1101-1107, p. 1102-1104. Bruno Accarino afirma que, no senso comum, representação é sinônimo de apropriação indébita, confiança roubada, traição das aspirações dos eleitores e falta de espírito público (ACCARINO, Bruno. *Rappresentanza*. Op. cit., p.10-11).

³⁸ DUVERGER, Maurice. Esquisse d'une théorie de la représentation politique. In: *L'EVOLUTION du Droit Public*. Études offertes à Achille Mestre. Paris: Sirey, 1956, p. 211-220.

³⁹ CARVALHO NETTO, Menelick. Controle de constitucionalidade e democracia. In: MAUÉS, Antônio G. Moreira (Org.). *Constituição e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 215-232, p. 220.

governantes e os desejos dos eleitores; (3) livre expressão de opiniões e de desejos políticos pelos governados; (4) submissão das decisões políticas a um processo de debate.⁴⁰ Aqui, como se vê, não há conteúdo determinado pelo conjunto de cidadãos aos seus representantes, sejam estes e aqueles tomados individualmente ou como unidade.

Em relação ao seu liame com a soberania popular, Jorge Miranda sublinha que a representação política é exigida pela Constituição, que não há transferência de poderes e que se configura por um mandato de direito público. Aponta que a representação importa na responsabilidade política, com a exigência de um canal recíproco de informações, e que se impõe pelo exercício das liberdades públicas, do direito de oposição e das eleições, raramente pela possibilidade de destituição ou revogação do mandato. Aduz que a representação e a responsabilidade se estabelecem entre a Assembleia e o povo, sendo decorrência disso a proibição do mandato imperativo.⁴¹

Evidencia-se que, além da ideia da soberania nacional, que passa a exigir uma representação geral, sem relação entre segmentos do povo e seus representantes específicos, pelo filtro da representação política, a lei produzida pela representação é o instrumento mais hábil para expressar os valores da razão e da justiça,⁴² livre da determinação por interesses pessoais ou parciais.⁴³

Para Georges Burdeau, o governo representativo permite uma correção da democracia, como um instrumento de contenção do poder do povo, que possibilita simultaneamente a liberdade política (relacionada à eleição) e a ordem e a estabilidade.⁴⁴ No entanto, somente parcela do povo tem direitos políticos, somente parcela desses são representados e somente parcela dos representantes tomam as

⁴⁰ MANIN, Bernard. Los principios del gobierno representativo. Op. cit., p. 17.

⁴¹ MIRANDA, Jorge. *Direito Constitucional III: Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito, 2003, p. 92-93.

⁴² Conforme VEGA, Pedro de. *Significado constitucional de la representación política*. Op. cit., p. 32-33.

⁴³ Essa visão romântica da lei é outra ficção que mereceria um novo ensaio.

⁴⁴ BURDEAU, Georges. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Op. cit., p. 166. O autor ressalta a assimilação da vontade da nação à vontade do representante, o que “*impide al pueblo tener una voluntad diferente de la que formula la Asamblea*” e sublinha que a Assembleia, “*compuesta de representantes experimentados y ponderados, podrá imputar a la nación una voluntad razonable que la libraré de los arrebatos de la demagogia*”.

decisões, por conta da regra da maioria.⁴⁵ A democracia pressupõe uma confrontação de uma maioria e de uma minoria⁴⁶ e sua autenticidade está ligada ao lugar que ela dá à minoria: “A minoria é a opinião dissidente, a liberdade é o direito à dissidência”. A questão está na necessidade de conciliação entre a autoridade da maioria e a liberdade da minoria,⁴⁷ o que vai de encontro à noção de vontade comum.

Roberto Gargarella acentua que o sistema representativo foi pensado para grupos sociais, ainda que contrapostos, internamente homogêneos, cujos interesses poderiam ser defendidos por qualquer membro. Esses pressupostos do pensamento fundador estadunidense, no entanto, não encontram espaço na configuração política atual em face da multiplicidade e diversidade dos grupos sociais, com interesses internamente divergentes. Torna-se mais difícil garantir a representação dos diferentes interesses sociais no Parlamento e, ressalta o autor, isso se repete no Poder Judiciário, que se mostra incapaz de defender a minoria contra a maioria quando esses grupos são variáveis segundo coalizões ou mesmo em face de distintas questões.⁴⁸ Ou seja, sem vontade comum determinada (ou determinável) a representação se enfraquece.

A representação política apresenta propósitos paradoxais: deve, ao mesmo tempo, dar conta da unidade e da identidade. Como aponta David Ryden, deve ser

⁴⁵ Análise realizada anteriormente por León Duguit, que sublinha que mesmo nos países de sufrágio universal e regime representativo, as leis em geral são votadas por um número de deputados que não representa mais do que a minoria do corpo eleitoral (DUGUIT, León. *La transformación del Estado*. 2. ed. Tradução: Adolfo Posada. Madrid: Francisco Beltrán, [1909], p. 84).

⁴⁶ John Stuart Mill defende que “toda ou qualquer seção [do povo] deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente”, com a eleição de representantes da minoria, que serão a minoria dos representantes. MILL, John Stuart. *Governo Representativo*. Tradução: E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964 [1861], p. 89.

⁴⁷ BURDEAU, Georges. Manuel de Droit Public. Op. cit., p. 28-29. “*Toute démocratie repose sur cette confrontation d’une majorité et d’une minorité. Son authenticité se vérifie par la place qu’elle fait à la minorité, c’est-à-dire à cette fraction du peuple qui ne partage pas les idées de ceux qui sont au pouvoir. Or une minorité n’existe que par le jeu des libertés dont elle dispose. La minorité c’est l’opinion dissidente, la liberté c’est le droit à la dissidence*”. “*Le problème demeure donc posé de savoir comment la démocratie concilie l’autorité de la majorité avec la liberté de la minorité*”.

⁴⁸ GARGARELLA, Roberto. Introducción. In: _____. (Comp.). *Derecho y grupos desaventajados*. Barcelona: Gedisa, 1999, p. 11-30, p. 13-16. Para Brian Seitz, a representação e a democracia representativa se caracterizam por um conflito continuado, por combates, ganhos de terreno, deserções, tréguas, rendições, compromissos, vitórias transitórias e derrotas totais – é uma guerra (SEITZ, Brian. *The trace of political representation*. Op. cit., p. 153).

capaz de gerar um compartilhamento de interesses e valores e dar resposta a demandas específicas, individualizadas.⁴⁹

Teoricamente, a representação surge como um meio indispensável para dar voz a um sujeito coletivo (o povo, tido como soberano) e, ao mesmo tempo, permitir que os cidadãos, como suas diferenças e particularidades, expressem sua vontade e participem da formação da vontade comum.⁵⁰ Mas constrói o conteúdo desta vontade. Esse é mais um mito jurídico, fundamentado em duas ficções.

3. Esboço de uma leitura jurídica da representação política

Para esclarecer o papel dos cidadãos na democracia representativa, impõe-se estabelecer uma leitura jurídica da relação de representação, a fim de expor suas ficções e suas possibilidades democráticas.

Parece possível afirmar que jurídica e constitucionalmente, ao menos no ordenamento brasileiro, a representação “representa” o “povo” (e não todos os indivíduos). Mas não há propriamente “mandato”, pois a função do representante se dá nos limites constitucionais e não se determina por instruções ou cláusulas estabelecidas entre ele (ou o conjunto de representantes) e o eleitorado. As condições para o exercício do mandato e, no limite, seu conteúdo, estão pré-determinadas na Constituição e apenas nela. Estritamente sequer é possível se falar em “representação”, pois não há uma vontade pré-formada. Não se “representa” algo ou alguém definido perante outrem. Há a construção de uma vontade, limitada apenas aos contornos constitucionais.

A teoria da representação que mais parece se aproximar de uma leitura jurídica é a formalista.⁵¹ A existência de um conjunto de instituições destinadas a

⁴⁹ Para David Ryden, os objetivos de unidade são relacionados ao controle popular e se identificam pela regra majoritária, pela obtenção do consenso dos governados, pela institucionalização de valores, pela construção do senso de valores comuns, pela canalização de opiniões e preferências em políticas, pela responsividade coletiva do governo e por sua *accountability*. Os relacionados à diversidade se coadunam com os valores liberais e se mostram na proteção de direitos individuais, na igualdade política, na tolerância e garantia de valores especiais e na responsividade individual. Os partidos políticos devem ser os canais que permitem a realização dos dois conjuntos de objetivos, como subsistemas de representação que permitem a conexão entre cidadão e governo (RYDEN, David K. *Representation in crisis*. Op. cit., p. 25-30).

⁵⁰ DUSO, Giuseppe. *La rappresentanza politica*. Genesi e crisi del concetto. Op. cit., p. 10.

⁵¹ Afirma Georg Jellinek: “*La representación es un concepto jurídico y no político. En virtud de un estatuto legal la voluntad de la minoría se considera como voluntad del conjunto. Pero en la realidad política únicamente prevalece la voluntad mayoritaria de los parlamentarios que votaron una*

construir um lugar de autoridade, a permitir que um exerça o poder político em nome de outros e ao menos possibilitar um fraco controle consistente na não renovação da relação representativa, é garantida por normas jurídicas de sede constitucional.⁵² Não parece haver um aspecto jurídico na representação simbólica, na representação descritiva (embora determinados arranjos institucionais derivados de normas jurídicas possam revelar a opção por fazer com que o Parlamento “reflita a sociedade”, como pela adoção de um sistema proporcional) e na representação como atuação por outrem.

Caberia, juridicamente, definir a representação política como o faz Hanna Pitkin: um arranjo institucional de caráter público destinado a permitir a participação do povo no governo, que envolve pessoas e grupos e opera complexamente, sem que se possa configurar a representação a partir de uma relação singular, seja pelo lado do indivíduo, seja pelo representante isoladamente considerado.⁵³

A atuação do representante informada pelo interesse público⁵⁴ é um pressuposto da relação de representação e se reveste de caráter jurídico na medida de sua configuração constitucional. Em virtude da liberdade para o exercício do mandato, tônica dos regimes representativos contemporâneos, e de uma concepção

resolución” (JELLINEK, Georg. Reforma y mutación de la Constitución. Tradução: Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991 [1906], p. 73).

⁵² Afirma José Alfredo de Oliveira Baracho que a eleição é um procedimento que visa à designação dos governantes pelos governados e que “[o] corpo eleitoral, através da eleição, manifesta seu assentimento a certa candidatura” (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral brasileiro. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra, 1997. v. 2, p. 477-530). Para Regina Maria Macedo Nery Ferrari, “[a] democracia representativa sempre se acha consubstanciada em um processo técnico de escolha de pessoas para que exerçam o poder em nome do povo, quanto, então, esse participa da formação da vontade do governo e no processo político” (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O desenvolvimento da democracia como resultado da efetiva participação do cidadão. In: GARCIA, Maria (Org). *Democracia, hoje*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 209-256, p. 217).

⁵³ “*Political representation is primarily a public, institutionalized arrangement involving many people and groups, and operating in the complex ways of large-scale social arrangements. What makes it representation is not any single section by any one participant, but the over-all structure and functioning of the system, the patterns emerging from the multiple activities of many people. It is representation if the people (or a constituency) are present in governmental action, even though they do not literally act for themselves*” (PITKIN, Hanna Fenichel. The concept of representation. Op. cit., p. 221-222). Brian Seitz conceitua representação como uma ferramenta de tradução: “*Representation is the tool by which the political subject communicates its needs, interests, and wishes and offers its consent. That is, representation is the apparatus by means of which consensus is communicated and expressed, formally inscribed and authorized*” (SEITZ, Brian. The trace of political representation. Op. cit., p. 114).

⁵⁴ Sobre a noção adequada de interesse público, ver GABARDO, Emerson. *Interesse Público e Subsidiariedade: o Estado e a Sociedade Civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

coletiva dos representados, não há mecanismos jurídicos para garantir o conteúdo da relação subjetiva de representação. Há limites objetivos, estabelecidos pela Constituição e garantidos por sanções aos mandatários que deles escapam.

A confiança, tida como o fundamento subjetivo da relação do mandato representativo, não se reveste de caráter jurídico. Não há qualquer critério para a sua verificação, seja no momento da formação da relação, seja no decorrer do exercício do mandato. Tampouco há instrumentos jurídicos para a ruptura da relação quando a confiança for quebrada.

A relação de representação, juridicamente, se forma por uma autorização do corpo eleitoral para o corpo representativo, ambos tomados como sujeitos coletivos. Autorização por prazo certo e cuja motivação pode ter qualquer conteúdo não vedado pelo Direito.⁵⁵ Sua invalidade somente pode ser declarada se a autorização for viciada: por fraude, corrupção, captação ilícita de sufrágio, qualquer forma de abuso. Mas não é dado seu afastamento se o que a constitui é um critério subjetivo qualquer: a beleza, a amizade, uma forma de protesto, uma manifestação de pilhéria.

A autorização que forma a relação de representação não leva consigo qualquer conteúdo jurídico para o exercício do mandato. O representante tem como limitação o ordenamento jurídico, sem qualquer determinação por parte do corpo eleitoral. Não há, pela representação política, uma influência do cidadão nas manifestações do representante, ainda que ele interfira fortemente na composição do corpo representativo e disso possa resultar expectativas para o eleitorado.

Com Pierre Bourdieu, pode-se reconhecer que essa autorização outorga ao representante, além do poder político, um poder simbólico, que lhe dá um crédito, relacionado à confiança do grupo.⁵⁶ Apenas nesse sentido, fortemente sociológico, é que cabe falar em confiança. Ela não se reflete, no entanto, no campo jurídico. Juridicamente há liberdade para o exercício do mandato,⁵⁷ que apenas por força da

⁵⁵ A autenticidade eleitoral é um dos princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral brasileiro. No entanto, em relação ao eleitor, deve ser entendida em sentido estrito, de maneira fraca, sem levar à desconsideração da escolha eleitoral feita sem a observância do interesse público ou do bem comum, sob pena de se dar guarida a discursos perfeccionistas e elitistas. Sobre este e os demais princípios estruturantes, ver SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

⁵⁶ BOURDIEU, Pierre. *A representação política*. Elementos para uma teoria do campo político. Op. cit., p. 188.

⁵⁷ Outro princípio constitucional estruturante do Direito Eleitoral brasileiro.

tradição pode ser chamado de mandato: trata-se mais de um “encargo confiado a alguém de exprimir a vontade unitária da nação”.⁵⁸

A crítica à representação política, principalmente à representação parlamentar, nasce com os Parlamentos e se acentua fortemente com a extensão do direito de sufrágio.⁵⁹ Seu núcleo está na incompatibilidade de uma visão individualista da sociedade e uma atuação necessariamente coletiva da representação, somada à ausência de mecanismos de controle e prestação de contas do mandatário.⁶⁰ E em uma compreensão indevida da relação de representação.

O Poder Judiciário brasileiro, que tem indevidamente assumido o lugar de protagonista na definição do sistema político, fez renascer a construção kelseniana de mandato partidário.⁶¹ Em franca contradição com o texto constitucional e com as discussões constituintes, os ministros do Supremo Tribunal Federal ressuscitaram um dispositivo da Constituição autoritária de 1969 e estabeleceram a perda de mandato eletivo por desfiliação partidária,⁶² afirmando a proteção do sistema proporcional, da representação política, da soberania popular e da estabilidade do poder.⁶³ Dos votos proferidos, extrai-se a visão de que ao escolher o partido de sua preferência, o eleitor decide por determinado projeto de Estado e de governo e sua decisão deve ser assegurada.

Há alguns reparos à decisão, tanto em relação às premissas fáticas quanto aos pressupostos pretensamente jurídicos. O eleitor brasileiro não decide seu voto

⁵⁸ Segundo a leitura que faz Giuseppe Duso da representação pensada pela Revolução Francesa: “*Perciò se parla di mandato libero: un mandato che non consiste tanto nell’espressione di una volontà determinata che deve essere rispettata e riportata in una sede superiore, quanto piuttosto in un incarico affidato a qualcuno di esprimere la volontà unitaria della nazione*” (DUSO, Giuseppe. *La rappresentanza politica*. Op. cit., p. 61).

⁵⁹ Sobre o assunto, ver GARGARELLA, Roberto. *Crisis de la representación política*. Ciudad de México: Fontamara, 1997.

⁶⁰ Para Nelson Jobim, essa crítica se deve também à incapacidade de o corpo parlamentar cumprir suas funções, em parte causado pelo vazio de poder do Parlamento durante o modelo constitucional anterior (JOBIM, Nelson. *Partidos políticos e organização partidária*. *ANAIIS do I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral*. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 1990, p. 138-147; 169-172, p. 142).

⁶¹ KELSEN, Hans. *A democracia*. Op. cit., p. 39-40.

⁶² Decisões emanadas nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604, todos julgados pelo Supremo Tribunal Federal em 04 de outubro de 2007.

⁶³ Vale trazer aqui a ressalva de Romeu Felipe Bacellar Filho, que afirma que embora os princípios apresentem uma textura aberta não permitem decisões arbitrárias do intérprete. Este se vincula vontades preexistentes reveladas pelos valores constitucionais (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo Administrativo Disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 143).

pelo programa partidário, nem tem identificação com os partidos políticos. O personalismo é a tônica do sistema político brasileiro, com uma identificação pessoal do eleitor com o candidato. Além disso, o ordenamento jurídico brasileiro exige a filiação partidária apenas como condição de elegibilidade, e não para o exercício do mandato. E, juridicamente mais importante, a Constituição traz as hipóteses de perda de mandato e entre elas não está a desfiliação partidária.

Em nome de uma representação “adequada” da vontade do eleitorado o Poder Judiciário acabou por impor mais um filtro entre o povo e o poder. Além dos representantes, agora os partidos também mediam o exercício da soberania popular. E em cenário de intensa fluidez ideológico-partidária, reforçada pela possibilidade de coligações para a disputa eleitoral, esse intermediário apenas aumenta a impossibilidade de determinação do conteúdo da relação de representação.

Vale ressaltar, no entanto, que “nenhum sistema institucional pode garantir a essência, a substância da representação”.⁶⁴ Exige-se, para tanto, um controle efetivo e a tomada da responsabilidade pelo cidadão, que precisa compreender o seu papel na democracia representativa e se dar conta das demais formas de interferência na formação da vontade política.⁶⁵

A maneira que tem o cidadão de intervir na formação da vontade política de forma mais concreta é por meio de mecanismos de democracia direta. A democracia

⁶⁴ “No institutional system can guarantee the essence, the substance of representation” (PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Op. cit., p. 239). Para Olavo Brasil de Lima Junior, a crise associada ao sistema de representação deriva da insuficiência da reflexão da teoria política sobre as atribuições do Poder Legislativo (LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997, p. 14). De outro ponto de vista, Walter Benjamin também critica o Parlamento: “*Si vien meno la consapevolezza della presenza latente della violenza in un istituto giuridico, esso decade. Un esempio di questo processo è fornito, in questo periodo, dai parlamenti. Essi presentano il noto, triste spettacolo, perché non sono rimasti consapevoli delle forze rivoluzionarie a cui devono la loro esistenza. (...) Manca loro il senso della violenza creatrice di diritto che è rappresentata in essi; non c'è quindi da stupirsi che non pervengano a decisioni degne di questo potere, ma curino, nel compromesso, una condotta degli affari politici che vi vorrebbe senza violenza*” (BENJAMIN, Walter. Per la critica della violenza. In: SOLMI, Renato (a cura di) *Angelus Novus*. Saggi e frammenti. Torino: Einaudi, 1995 [1920], p. 5-30, p. 17).

⁶⁵ Para Joaquin Herrera Flores, a impossibilidade da democracia direta em uma sociedade de massas não deve afastar a sociedade da democracia, sendo possível pensar e efetivar formas concretas de participação direta, como a descentralização das decisões, criação de espaços sociais de discussão de temas gerais e aceitação de um pluralismo jurídico na interpretação das normas (HERRERA FLORES, Joaquin. *Democracia, Estado y Derecho*. Hacia un marco alternativo de estudios jurídicos. *Teia Jurídica* 2000. Disponível em: www.teiajuridica.com. Acesso em: 25 ago. 2000).

brasileira apresenta, constitucionalmente, um desenho participativo. A prática democrática, no entanto, é essencialmente representativa.

Paulo Bonavides faz uma defesa intensa da democracia participativa, caracterizando-a como um direito fundamental de quarta geração. Afirma a necessidade de afastar a “perversão representativa”, o “falseamento da vontade”, as “imperfeições conducentes às infidelidades do mandato” e os “abusos da representação”, em busca de uma “repolitização da legitimidade criadora de uma neocidadania governante”. Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação a serviço da classe dominante desvirtuam a democracia, fazendo com que o mandato perca suas características republicanas e torne-se usurpatório, “confisco da vontade popular e transmutação da chamada democracia representativa em um simulacro de governo popular”.⁶⁶

O que vale ressaltar, para não iludir o povo, é que a representação política, juridicamente, não vai além de uma autorização sem que se pré-determine o seu conteúdo para além do disposto no texto constitucional. Não existe uma escolha eleitoral condicionada, um voto “desde que”. A Constituição brasileira não reconhece instruções para os mandatários, assim como não prevê formas de ruptura da relação de representação pelos representados. Pela eleição, autoriza-se por prazo certo o exercício do mandato e a atuação do representante é limitada à observância dos dispositivos constitucionais. A democracia representativa, de fato, não permite uma intervenção real do povo na tomada de decisões políticas. A eleição, componente de uma visão democrática formal, permite que se decida quem irá decidir, não mais que isso.

⁶⁶ BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa. São Paulo: Malheiros, 2001, capítulo 1.

Referências bibliográficas

ACCARINO, Bruno. *Rappresentanza*. Bologna: Il Mulino, 1999.

ACKERMAN, Bruce. Um neofederalismo? In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Orgs.). *Constitucionalismo y democracia*. Tradução: Monica Utrilla de Neira. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1999 [1988], p. 176-216.

AMADO, Gilberto. *Eleição e representação*. Brasília: Senado Federal, 1999 [1931].

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo Administrativo Disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BAPTISTA, Eduardo Correia. A soberania popular em Direito Constitucional. In: MIRANDA, Jorge (Org). *Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra, 1996.v. 1, p. 481-513.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A teoria geral do Direito Eleitoral e seus reflexos no Direito Eleitoral brasileiro. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra, 1997. v. 2, p. 477-530.

BENJAMIN, Walter. Per la critica della violenza. In: SOLMI, Renato (a cura di) *Angelus Novus*. Saggi e frammenti. Torino: Einaudi, 1995 [1920], p. 5-30.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. A filosofia política e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOURDIEU, Pierre. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In:_____. *O poder simbólico*. Tradução: Fernando Tomaz. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 163-207.

BURDEAU, Georges. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Tradução: Ramón Falcón Tello. Madrid: Editora Nacional, 1981 [1977].

BURDEAU, Georges. *Manuel de Droit Public*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1948.

BURKE, Edmund. *A Letter to Sir Hercules Langrishe on the subject of the roman catholics of Ireland (extract)*. Disponível em: <http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burkee/extracts/chap18.htm>. Acesso em: 16 dez. 2009.

CARVALHO NETTO, Menelick. Controle de constitucionalidade e democracia. In: MAUÉS, Antônio G. Moreira (Org.). *Constituição e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 215-232.

COSTA, Pietro. Elezioni, partecipazione, cittadinanza: un'introduzione storica". *La cittadinanza elettorale. IX Convegno internazionale della S.I.S.E.*, Firenze, 2006. Disponível em: <http://ius.regione.toscana.it/elezioni/Documenti/IXConvegnoSISE/Costa.pdf>. Acesso em: 18 out. 2009.

COTTA, Maurizio. Representação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de política*. 12. ed. Tradução: Carmen C. Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002 [1983].

DUGUIT, León. *La transformación del Estado*. 2. ed. Tradução: Adolfo Posada. Madrid: Francisco Beltrán, [1909].

DUSO, Giuseppe. *La rappresentanza politica*. Genesi e crisi del concetto. 2. ed. Milano: FrancoAngeli, 2003.

DUVERGER, Maurice. Esquisse d'une théorie de la représentation politique. In: *L'ÉVOLUTION du Droit Public*. Études offertes à Achille Mestre. Paris: Sirey, 1956, p. 211-220.

DUVERGER, Maurice. *Os grandes sistemas políticos*. Instituições Políticas e Direito Constitucional – I. Tradução: Fernando Ruivo e Fernando Augusto Ferreira Pinto. Coimbra: Almedina, 1985 [1980].

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O desenvolvimento da democracia como resultado da efetiva participação do cidadão. In: GARCIA, Maria (Org). *Democracia, hoje*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 209-256.

FIORAVANTI, Maurizio. *Appunti di storia delle costituzioni moderne*. Le libertà fondamentali. 2. ed. Torino: G. Giappichelli, 1995.

FIORAVANTI, Maurizio. *Stato e costituzione*: Materiali per una storia delle dottrine costituzionali. Torino: G. Giappichelli, 1993.

FONSECA, Ricardo Marcelo. *Introdução teórica à história do direito*. Curitiba: Juruá, 2009.

GABARDO, Emerson. *Interesse Público e Subsidiariedade*: o Estado e a Sociedade Civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 1983.

GARGARELLA, Roberto. *Crisis de la representación política*. Ciudad de México: Fontamara, 1997.

GARGARELLA, Roberto. Introducción. In:_____. (Comp.). *Derecho y grupos desaventajados*. Barcelona: Gedisa, 1999, p. 11-30

GARGARELLA, Roberto. *La justicia frente al gobierno*: Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial. Barcelona: Ariel, 1996.

GARGARELLA, Roberto. *As teorias da justiça depois de Rawls*. Um breve manual de filosofia política. Tradução: Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008 [1999].

GROSSI, Paolo. Il costituzionalismo moderno fra mito e storia. *Giornale di Storia costituzionale*, Macerata, n. 11, p. 25-52, 1 sem. 2006.

GROSSI, Paolo. *Mitologie Giuridiche della Modernità*. Milano: Giuffrè, 2001.

HAURIUO, Maurice. *Principios de Derecho Público y Constitucional*. 2. ed. Tradução: Carlos Ruiz del Castillo. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1927.

HERRERA FLORES, Joaquin. Democracia, Estado y Derecho. Hacia un marco alternativo de estudios jurídicos. *Teia Jurídica* 2000. Disponível em: www.teiajuridica.com. Acesso em: 25 ago. 2000.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

HESPANHA, António Manuel. *O liberalismo do Estado liberal: o exemplo português do constitucionalismo monárquico (1800-1910 – confrontos com o Brasil)*. Curso da Escola de Altos Estudos – CAPES, realizado no Programa de Pós-Graduação em Direito – UFPR, Curitiba, 16 mar. a 05 maio 2009.

HOFMANN, Hasso. *Rappresentanza – rappresentazione*. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento. Tradução: Claudio Tommasi. Milano: Giuffrè, 2007 [2003].

JELLINEK, Georg. Reforma y mutación de la Constitución. Tradução: Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991 [1906].

JOBIM, Nelson. Partidos políticos e organização partidária. *ANAIS do I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral*. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 1990, p. 138-147; 169-172.

KELSEN, Hans. *A democracia*. Tradução: Ivone Castilho Benedetti et alii. São Paulo: Martins Fontes, 2000 [1955].

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976 [1961].

MACHADO, Jônatas E. M. *Liberdade de expressão*. Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social. Coimbra: Coimbra, 2002.

MALBERG, R. Carré de. *Teoría General del Estado*. Tradução: José Lión Depetre. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2001 [1922].

MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Tradução: Fernando Vallespín. Madrid: Alianza Editorial, 1998 [1995].

MILL, John Stuart. *Governo Representativo*. Tradução: E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964 [1861].

MIRANDA, Jorge. *Direito Constitucional III: Direito Eleitoral e Direito Parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito, 2003.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 2. ed. Tradução: Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 1996

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

RYDEN, David K. *Representation in crisis*. The Constitution, Interest Groups and Political Parties. Albany: State University of New York Press, 1996.

SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e Democracia: Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico – Vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2007.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010.

SEITZ, Brian. *The trace of political representation*. Albany: State University of New York Press, 1995.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa. Que é o terceiro estado?* Tradução: Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986 [1789].

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Soberania do povo, poder do Estado. In: NOVAES, Adauto (Org.). *A crise do Estado-nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 229-256.

VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Madrid, n. 44, p. 24-44, mar./abr. 1985.

WEBER, Max. *Economía y sociedad*. 2. ed. Tradução: José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1964 [1922].

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. 3ª ed. Tradução: Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997 [1994].