

REPRESENTATIVIDADE PARLAMENTAR E EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA

PARLIAMENTARY REPRESENTATION AND DEMOCRATIC EFFECTIVENESS

Fernando José Armando Ribeiro¹

PUC/MG

Milton Matted²

NF / FAJ

Resumo

A democracia representativa é um dos elementos centrais da cultura jurídica e política ocidental. Todavia, como uma decorrência das suas próprias influências teóricas, ela termina por trazer intrínsecas algumas contradições estruturais e ideológicas. Entre tais elementos problemáticos figura, com destacada proeminência a questão da representatividade bem como o papel da técnica (em especial do econômico) em sua relação com o político. A representação parlamentar termina por se deslocar das necessidades da sociedade para a disputa de interesses individuais, excluindo-se o povo do centro das decisões. Neste estudo, por meio de revisão bibliográfica e incursões no direito comparado, procuramos demonstrar como os institutos democráticos requerem um constante labor reflexivo e crítico para que possam atender aos anseios de legitimidade e racionalidade. Assim, é não apenas ilusório mas perigoso acreditar que a democracia seja um conceito perfeitamente estabelecido. Verificamos que a representação não deve ser tida como um sistema que substitui, ainda que imperfeitamente, o exercício da democracia direta. A representatividade política é uma forma contínua de recriar e aprimorar o sistema democrático nos Estados contemporâneos. Para tanto trazemos algumas reflexões sobre diferentes institutos que têm sido utilizados em alguns Estados como aprimoramento da representação democrática.

Palavras-chave

Representatividade Política. Democracia. Soberania Popular.

Abstract

Representative democracy is a milestone of Western legal and political culture. However, as a consequence of its theoretical assumptions, it also contains inherent structural and ideological contradictions. Among such controversial elements, the question of representativeness as well as the role of technique (especially the economic one) in its relation to the political sphere deserves special attention. After all, parliamentary representation often ends up moving away from the real interests of society, and becomes appropriated by individual interests. In this study, through bibliographical revision and incursions in comparative law, we tried to demonstrate how democratic institutes require a critical and reflexive approach in order to meet the contemporary requests of legitimacy and rationality of law. Thus, it is illusory as well as dangerous to believe that democracy is a perfectly established concept. In this essay, we try to show that representation should not be seen as a substitute for the exercise of direct democracy. It is a way of recreating a democratic system that requires constant improvement. Therefore, it is of utmost importance to study institutes successfully used abroad as a way to improve democratic representation.

Keywords

Political representation. Democracy. Popular sovereignty.

1. INTRODUÇÃO

A democracia representativa é um dos elementos centrais da cultura jurídica e política

¹ Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002) Pós-doutor pela Universidade da Califórnia-Berkeley (EUA), é professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e professor colaborador da Faculdade de Direito Milton Campos. Juiz Togado do Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais. É membro da Academia Mineira de Letras Jurídicas (cadeira 34), e membro efetivo do Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais.

² Advogado e Professor Universitário. Doutor em Direito pela PUC Minas. Mestre em Direito pela FDC (2007). Especialista em Direito Registral Imobiliário pela PUC Minas (2007). Graduado em Direito pela Faculdade Milton Campos (2002).

ocidental. Com ela foram estabelecidos e concretizados alguns dos mais importantes ideários da Modernidade. Todavia, como uma decorrência das próprias influências teóricas que desaguiam na Era Moderna, bem como por portar vínculos com pressupostos presentes na tradição pré-moderna, a democracia moderna faria ressaltar algumas contradições que lhe foram legadas por seus vetores filosóficos e ideológicos desde sua origem.

Entre tais elementos problemáticos figura, com destacada proeminência a questão da representatividade e o papel da técnica (em especial do econômico) em sua relação com o político. Assim, há uma distorção do conceito de espaço público de discussões, passando o Parlamento a ser predominantemente um local de disputas de interesses privados. Uma reflexão sobre os limites e formas da representação política é de fundamental importância para a compreensão dos possíveis movimentos de distorção da representatividade popular. Neste estudo pretendemos mostrar que, apesar de ser elemento central na configuração das democracias modernas, a representação parlamentar não está livre de problematizações. Requer, ao contrário, um constante labor reflexivo e crítico para que possa atender aos anseios de legitimidade e racionalidade que marcam os nossos dias.

2. O RESGATE DA REPRESENTAÇÃO NOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS CONTEMPORÂNEOS

Há atualmente uma consciência cada vez mais latente de que o sistema representativo necessita de um grande ajuste em seu funcionamento. Pelo contexto apresentado percebe-se que existe um grande déficit na representatividade democrática. A figura do político encontra-se completamente distorcida e estigmatizada. Presencia-se uma clara decomposição da realização dos desejos coletivos dentro da realidade social. Certos elementos ainda parecem reverberar práticas totalitárias, comprometendo a representação política e o próprio funcionamento do Estado Democrático, corroendo lentamente seus pilares. Aliado a isso, fatores econômicos parecem acentuar o declínio democrático e a manipulação do poder estatal por determinados grupos, muitas vezes associados aos detentores do poder econômico e dos meios de produção.

Segundo a reflexão de Nadia Urbinati, a formação do constitucionalismo liberal estabeleceu uma relação entre cidadãos e instituições dentro de um espaço normativo imparcial como forma de vedar o favorecimento pessoal. Entretanto, o desenvolvimento dessa estrutura demonstrou que a atuação dos líderes e das instituições não se faz isenta de influências externas. Pelo contrário, são tão ou mais vulneráveis aos interesses pessoais, corrompendo as bases do

próprio sistema. (URBINATI, 2005, p. 192).

A partir dessa afirmação, a construção da democracia nos Estados contemporâneos perpassa a análise de três importantes pilares. O primeiro desses pilares é a redescoberta do papel do político pelo cidadão. Hodiernamente, o homem é relegado à condição de mera peça de composição para o funcionamento do Estado. Caracteriza-se a figura do *homo sacer* de Agamben (2002) como aquele que, apesar de considerar-se dispensável ou matável, jamais alcança a condição de sacrificável, de ser relevante a sua não existência. Assim, a existência de uma representatividade democrática, ainda que meramente formal, é necessária como instrumento de justificação da manutenção e controle do poder pelos grupos dominantes. Por fim, o poder soberano, que deve ser inerente à condição do ser humano deixa virtualmente de sê-lo. As distorções reveladas pelos movimentos totalitários do século XX colocam em xeque tal percepção de soberania. A criação de seres humanos autômatos extrai não somente a liberdade e humanidade do ser, mas também seu poder soberano. Nesse sentido, Chantal Mouffe (2005) traça um interessante caminho para a retomada da figura do político de forma efetiva e não meramente formal.

Um segundo pilar é a redefinição da forma e dos limites da representatividade popular. A realidade atual reflete uma massa de indivíduos completamente docilizada, no conceito de Arendt (1989). Pode-se inclusive questionar sobre se realmente o povo é o detentor do poder soberano ou apenas atua figurativamente. Urbinati busca consolidar uma nova visão sobre a representação política, trazendo uma ideia de movimento circular entre representantes e representados, na qual a democracia é construída e reconstruída constantemente pela atuação efetiva de seus partícipes e não mais confinada às decisões tomadas nas assembleias. (URBINATI, 2005, p. 201). Nesse sentido, o resgate de instrumentos de democracia direta complementa a formação de um sistema harmônico em sua inerente conflituosidade. A redução democrática ao sufrágio é equivocada. O Estado democrático necessita de uma constante e efetiva construção de vontades (ROCHA, 2006, p. 329).

Por fim, um terceiro pilar que deve ser sopesado é a limitação do poder econômico privado. De outro modo, há grandes chances de que tal poder venha controlar a atuação dos indivíduos, subjugando-os a condição de instrumentos (ou meras engrenagens) na lógica do mercado. Como ensina Michael Walzer (2003), ter-se-á uma predominância da esfera econômica sobre as demais esferas sociais e, em especial, a política. Como consequência, a perspectiva política schmittiana de amizade-inimizade deixa o seu campo original de sobrevivência social, e passa a atuar com um parâmetro de sobrevivência econômica. Como a economia passa a ser vital para a existência do ser humano e da própria sociedade, as relações econômicas ocupam o foco

central do interesse estatal. A intensificação da força econômica estatal em importantes setores econômicos, tais como a educação e a saúde, torna-se imprescindível para garantir o desenvolvimento mais igualitário dos indivíduos, preservando sua condição de atores do sistema democrático. Passa-se a uma análise mais aprofundada da efetividade democrática.

2.1. O regresso do político em Chantal Mouffe

Chantal Mouffe observa que o sistema democrático nos Estados contemporâneos encontra-se em declínio. Hodiernamente se percebe um crescente desapeço pelas instituições democráticas e a crença no sistema partidário está cada vez menor diante da ausência de cumprimento dos valores sociais esperados (MOUFFE, 2005, p. 01). O distanciamento entre os representantes e representados é algo tangível. A figura do político enfrenta o risco de completo descrédito, pois não há mais um processo de construção de identidades políticas de modo verdadeiramente democrático. A corrosão do sistema representativo democrático faz-se presente. Mouffe afirma que o estudo e a compreensão da natureza do político são necessários ao próprio futuro da democracia nos Estados (MOUFFE, 2015, p. 08). É essencial que se busque alternativas à erosão democrática e social (SANTOS, 1998, p. 30).

Os modelos de construção de uma democracia representativa baseados em um padrão deliberativo e liberal parecem sofrer de um certo esgotamento, especialmente diante de uma realidade social cada vez mais individualista e desprendida de valores e preocupações coletivas. Mouffe entende que a realidade democrática atual tende a uma negação do conflito como instrumento de validação do sucesso democrático. A autoafirmação das democracias oculta as divergências naturais dos seres humanos, mas a negação do embate, longe de fortalecer a democracia, termina por suprimir a pluralidade humana com a imposição de uma visão antipolítica. *“Esse desejo revela uma absoluta falta de compreensão do que está em jogo na política democrática e da dinâmica da constituição de identidades políticas”* (MOUFFE, 2015, p. 02). Negar o antagonismo político e a singularidade humana é por si só antidemocrático, e é fator que corrói internamente as democracias contemporâneas.

É ilusório o desejo que todos os interesses e desejos humanos sejam solucionados por meio de um procedimento racional de deliberação. O consenso, especialmente referente a aspectos políticos, é em muitos casos uma utopia que a complexidade do indivíduo não pode evitar. A constante busca por consenso não pode ser considerada saudável para a evolução do sistema democrático, pois pode mascarar as posições divergentes e excluir os questionamentos dissidentes. (MOUFFE, 2015, p. 03) Os Estados democráticos contemporâneos não devem

alcançar um consenso formal por meio de procedimentos meramente formais, ignorando a presença do pluralismo. A diferença entre os seres humanos deve ser sempre preservada como instrumento de controle da própria democracia. (OLIVEIRA; COELHO, 2018) O conflito é inerente à relação humana e deve ser exposto como forma de resolução do mesmo. Com isso, compete a função política, não a supressão das dicotomias humanas pelo consenso, mas estimular os conflitos de interesses sociais, resguardando que os mesmos ocorram dentro de uma esfera de liberdade e igualdade de atuação. A consolidação de instituições que garantam esse ambiente de luta política é também salutar.

Mouffe busca desenvolver sua pesquisa tomando como contraponto o pensamento de Schmitt. A análise da figura do político schmittiano é retomada como princípio para caracterização desse conflito inerente. O parâmetro de amigo-inimigo como limite existencial na relação política schmittiana demonstra a obviedade do conflito no campo político. Se o limite do político encontra-se na sobrevivência, como haver deliberação sobre a atuação de tal figura? O antagonismo na relação política é claro. Dentro do pensamento de Schmitt, o problema surge na forma de um paradoxo: como manter um espaço político em uma democracia se o limite de existência dentro da relação política adota um critério de amizade-inimizade? O político schmittiano encontra-se no conflito e no antagonismo de grupos. Assim, encontra-se no campo da decisão e não do livre debate (MOUFFE, 2015, p. 10)

Diante de tal realidade, Mouffe opta por seguir o caminho de aprofundamento da democracia, utilizando-se da expressão mais usual, busca uma democracia mais radical e plural. *“[...] o que se procura é pensar um novo modelo de democracia, que resgate a importância do pluralismo e que possa pensar uma nova forma de articulação para os princípios liberais de liberdade e igualdade.”* (KOZICKI, 2004, p. 327). Retoma a ideia de pluralismo de Hannah Arendt, buscando na diversidade uma resposta mais democrática para as questões sociais.

A partir de então, Mouffe, revisitando o conceito de político schmittiano, especialmente no que tange a ideia de conflito, desenvolve os conceitos de antagonismo e agonismo dentro do modelo democrático. Afirma que, sendo a relação política essencialmente conflituosa, e utópica a supressão dos conflitos humanos por meio do processo deliberativo, deve-se buscar uma sublimação do antagonismo político na figura do agonismo. Substituir os conceitos de inimigos pela a noção de adversários. Estes possuem a capacidade de reconhecer a figura do outro e a legitimação de seus interesses. Ainda que as reivindicações sejam compreensíveis, o estado de conflito permanece. Nesse sentido, há a preservação da figura do político por meio da legitimação do conflito entre as partes. A democracia tem como função a transformação do antagonismo em agonismo (MOUFFE, 2015, p. 19).

Assim, dentro de princípios de um Estado democrático tais como a liberdade e igualdade, o conflito de interesses é aceitável e essencial ao pleno desenvolvimento da democracia. Não deve haver dissociação entre democracia e conflito de interesses. A figura do político em Mouffe é refletida em um espaço de poder, essencialmente conflituoso e agônico. A posição de adversário é natural para a construção do processo democrático. Aliado a isso, tem-se a formação de espaços democráticos. Tais espaços são garantidos por instituições que fortaleçam o exercício livre das diferenças e individualidades dos seres humanos. Dessa forma, a construção de um conceito democrático torna-se verdadeiramente real e legítimo. Não se busca a unanimidade ou o consenso como quer Habermas, mas a possibilidade de discordar, de reconhecer a singularidade do outro dentro de uma instituição e não por meio da guerra civil. A luta é pela hegemonia (MOUFFE, 2010). A defesa de uma democracia pluralista para Mouffe exige a aceitação do conflito com uma redefinição do papel do político e, consequentemente, da representação popular de forma mais incisiva na defesa dos grupos de interesses. *“O que se exige para a democracia é um conjunto de práticas e movimentos pragmáticos que objetivem convencer as pessoas a ampliar seu grau de comprometimento com os outros e construir uma sociedade mais inclusiva.”* (MOUFFE, 2004. p. 383). Tal inclusão dos indivíduos pressupõe a compreensão de suas diversidades.

O sistema democrático nos Estados contemporâneos deve contemplar um espaço público livre aos debates, mas também deve aceitar a inevitabilidade dos conflitos, paixões e contradições presentes no ser humano. Ao restringir-se a democracia ao mero consenso deliberativo e racional, adotando a neutralidade, nega-se a possibilidade do novo presente em todo indivíduo. (MOUFFE, 2005. p. 01) O sistema democrático não pode sustentar-se somente dentro de uma realidade de consenso, mas exige a presença do conflito de interesses como algo natural e inerente a natureza de todo ser humano. Mouffe busca uma democracia possível, aceitando as diferenças e interesses inerentes ao ser humano como parte integrante do complexo processo democrático (RIBEIRO, 2013, p. 29).

Nesse sentido, o pensamento de Mouffe descola-se de Schmitt no que se refere ao sistema representativo dentro de uma democracia. Para este, é essencial a identidade entre governantes e governados. A aceitação das diferenças entre esses grupos levaria a um fracionamento da identidade política e, consequentemente, a uma ruptura da unidade política, essencial ao funcionamento social. Schmitt teme a tomada do espaço público por grupos na defesa de interesses próprios. Já Mouffe afirma que a busca por tal unidade política é ilusória e levaria fatalmente ao cometimento de arbitrariedades num processo de conformação social do ser humano a um padrão estabelecido pelos governantes. (RIBEIRO, 2013, p. 29) Contrariamente a Schmitt, Mouffe busca o conflito dentro de um espaço de liberdade e igualdade como forma de

preservação da pluralidade.

Diante da inerência do conflito na formação democrática, Mouffe posiciona-se pela necessidade de formação de grupos de defesas de interesses. *“Para ser capaz de mobilizar paixões que se voltem para projetos democráticos, a política democrática precisa possuir um caráter partidário.”* (MOUFFE, 2015. p. 06) A democracia é uma busca constante pela satisfação de interesses. Dentro de um espaço de liberdade, esse conflito busca naturalmente a aglutinação de desejos e esforços de realização dos mesmos. A formação partidária é elemento natural do processo democrático.” [...] *o projeto de democracia radical de Chantal dá ênfase à necessidade de articulação das minorias, numa luta contra as posições hegemônicas.*” (RIBEIRO, 2013, p. 31). Diante de tal realidade, Mouffe busca reconhecer que o sistema democrático dentro dos Estados contemporâneos passa por grave crise de legitimidade. Há um abismo entre os desejos dos governados e as realizações dos governantes. A unidade política acaba por suprimir a diversidade de cada ser humano, consequentemente, ignora a pluralidade social.

Nesse sentido, o caminho trilhado por Mouffe busca o regresso da figura do político com a participação mais efetiva da população na defesa de seus próprios interesses. O reconhecimento das diferenças e do conflito de interesses é salutar ao desenvolvimento de um ambiente democrático. Nesse sentido, o fortalecimento de instituições que garantam a liberdade de atuação e uma paridade nos embates políticos é necessário para um melhor balizamento democrático.

3. UMA NOVA ABORDAGEM SOBRE A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DEMOCRÁTICA

A representatividade democrática encontra-se completamente desconectada do conceito original de poder soberano. Há um claro descompasso entre o desejo dos governados e as realizações dos governantes. Tal distanciamento fatalmente desemboca em um risco sobre o próprio sistema democrático. Nesse sentido, Pitkin critica a validade do sistema representativo democrático em detrimento da atuação democrática direta. Afirma que o representante, quando mandatário, torna-se mero agente de interesses privados, e quando possui independência na sua atuação, usurpa a liberdade de atuação popular. Nas duas hipóteses os assuntos estatais atendem a poucos privilegiados (PITKIN, 2006, p. 43).

Alheio a tais críticas, sedimentou-se um entendimento, especialmente em bases históricas, de que a soberania tem seu fundamento na vontade popular. Barroso respalda tal posição ao afirmar que: *“A teoria da soberania popular, isto é, de que o poder constituinte é titularizado pelo*

povo, tornou-se historicamente vitoriosa.” (BARROSO, 2009, p. 108). O povo assume a condição de titular de tal poder, detendo o poder decisório sobre os rumos pelos quais a coletividade e, conseqüentemente, o Estado devem seguir. Ribeiro entende que a construção da democracia moderna fundou-se de forma significativa nos ensinamentos de Rousseau e Kant. Nesse sentido, cria-se um entendimento no qual o poder reside em cada indivíduo, mas que na formação social há uma espécie de delegação ou mesmo transferência do exercício desse poder ao Estado como forma de manutenção da coesão social, por meio da noção de um governo para todos os indivíduos. (RIBEIRO, 2013, p. 23). Formalmente, essa é a posição adotada pela Constituição da República Federativa do Brasil em seu parágrafo único do artigo 1º. Tal posição não foi isolada e encontra-se adotada de forma bastante semelhante em diversos outros textos constitucionais de Estados como na Constituição da República Portuguesa, a Constituição Espanhola e a Constituição da República Italiana. É salutar fazer uma reflexão sobre o distanciamento entre a esfera formal e a sua aplicação na realidade. Com isso, a utilização do termo ‘Estado Democrático de Direito’ torna-se chancela para qualquer atuação de grupos de dominação (SAMPAIO, 2013, p. 70).

A representatividade popular como pedra de toque do sistema democrático dos atuais estados contemporâneos deve passar por uma reavaliação. Atualmente, o sistema representativo político não pode ser considerado como um reflexo do povo, mas simplesmente uma forma de organização social. Ribeiro afirma a necessidade de analisar os vícios da representação popular na atuação política, especialmente dentro de uma sociedade pluralista e que tende a encobrir as zonas de conflito ao invés de trabalhar sobre os mesmos. (RIBEIRO, 2013, p. 23). A democracia não pode ser considerada como um conceito estático e acabado. Ela é um processo constante, evolutivo e que não será realizada de forma plena, pois o próprio conceito democrático encontra-se em desenvolvimento (SILVA, 2002, p. 129).

A democracia pressupõe a participação popular. É essencial que em um sistema democrático haja a presença do povo. Os cidadãos não podem esquivar-se de tal responsabilidade sob pena de um enfraquecimento do próprio regime. Mesmo em um Estado democrático com representação, o povo não deve ausentar-se. *“Argumento que a democracia representativa é uma forma de governo original, que não é idêntica à democracia eleitoral.”* (URBINATI, 2005, p. 191) A participação no processo eleitoral é apenas um dos instrumentos realizadores da inserção popular. Nesse sentido torna-se salutar a análise de instrumentos que aproximem os representantes dos seus representados, tornando a unidade social mais coesa. Contudo, sem restringir a participação do cidadão dos processos decisórios ou controlar a divergência de posições individuais (CANOTILHO, 2003, p. 288).

O contexto que se apresenta atualmente nos Estados democráticos contemporâneos exige uma maior presença do povo no centro do debate político. É salutar que haja um resgate da figura do político, reconhecendo sua legitimidade e suas diferenças. Que haja uma efetiva participação popular na definição e nos critérios do futuro da sociedade à qual pertencem na formação de uma democracia viva (ROCHA, 2003, p. 32). Urbinati afirma que o instrumento de representação democrática teria uma característica de circularidade, nem sempre pacífica, entre a atuação social dos indivíduos e a formação das instituições estatais. Desse ponto de vista, não se pode ter a representação como sistema que substitui, ainda que imperfeitamente, o exercício da democracia direta. A representatividade política é sim uma forma contínua de recriar e aprimorar o sistema democrático nos Estados contemporâneos (URBINATI, 2005, p. 192). Passa-se a analisar os instrumentos de aproximação entre representantes e representados como busca do fortalecimento democrático estatal.

4. MANDATO LIVRE E MANDATO IMPERATIVO

O contexto de representação democrática foi historicamente permeado por uma discussão sobre o posicionamento pendular da vinculação ou não da vontade dos representados pelos seus representantes. Nesse ponto é importante retornar a um polêmico debate sobre a atuação do representante: uma vez eleito, ele representa os interesses dos seus eleitores ou de toda a coletividade? O texto do preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil traz os seguintes dizeres: “*Nós, representantes do povo brasileiro, [...]*”. Por outro lado, dentro do sistema eleitoral pátrio os candidatos a cargos políticos buscam eleger-se por meio de votos conquistados em diversas localidades e em muitos nichos populacionais nem sempre homogêneos. Um exemplo claro é a eleição presidencial. Como obter o apoio da maioria de uma nação que tem em torno de 200 milhões de habitantes, num país com dimensões continentais e que abarca uma rica diversidade? Certamente não há uma completa homogeneidade nos interesses de tais cidadãos. Nesse sentido, a visão ideal de democracia como uma unidade perfeita do povo não se reflete no mundo dos fatos. É essencial uma reflexão de democracia como ponto de referência (RIBEIRO, 2010, p. 86).

O tema ganha relevo ao ser associado num contexto democrático de legitimidade das decisões a serem tomadas pelos representantes e sua operacionalização perante os representados e a sociedade como um todo. “*Problema central que passa a ser analisado no século XX diz respeito ao funcionamento e efetividade das democracias representativas, haja vista seu frequente distanciamento de tradicionais modelos teóricos democráticos.*” (RIBEIRO, 2010, p. 86) Em alguns momentos há um inevitável

afastamento dos interesses entre representantes e representados, levando a um *déficit* democrático. Em muitas outras ocasiões tal afastamento é deliberadamente causado por determinados grupos de poder, gerando gigantescas distorções na representação, inclusive com severos reflexos no sistema democrático como um todo, conforme se estudou nos capítulos anteriores.

Nesse sentido, Pitkin faz um breve resgate histórico da noção de representatividade buscando descrever a realidade inglesa. Afirma que de forma preliminar, os cavaleiros e burgueses reuniam-se com o Rei por conveniência administrativa e política deste na gestão do reino. Em tais encontros o parlamento tornava-se palco para que tais indivíduos consentissem na cobrança de tributos, prestação de queixas e se informassem de demandas judiciais, retornando às suas comunidades, prestando as contas e dando conhecimento dos fatos aos seus pares. Com o passar do tempo, tais indivíduos passam a ser considerados como instrumentos necessários à interlocução com o Rei na promoção e desenvolvimento dos interesses de seus grupamentos sociais. Em muitos casos detinham o poder de obrigar toda a sua comunidade, já em outros buscavam uma chancela social para depois comprometer-se no parlamento. Passam a prestar serviços de forma contínua para a defesa da coletividade a que pertencem. Por fim, tais agentes passam a atuar de forma conjunta na defesa dos interesses de diversas comunidades. Ganham uma influência cada vez maior sobre o rei passando a ser considerados como membros do Parlamento. (PITKIN, 2006, p. 21)

Diante de tal contexto, a postura dos membros do parlamento altera-se, *“embora seja escolhido por um condado ou comunidade particular, quando ele é enviado ao Parlamento, e nele obtém assento, ele serve ao país como um todo, pois a finalidade de sua ida para lá é geral”*. (COKE, 2006, p. 24). A visão individual deixa de existir, sendo superada por uma conotação de nação. A representação, que inicialmente restringia-se aos interesses locais de determinados indivíduos, desconecta-se desses, passando a representar e defender o interesse de todo o Estado. O parlamento compunha-se de um corpo de representantes de toda a população na salvaguarda dos interesses gerais do país e dos cidadãos (PITKIN, 2006, p. 27).

A partir de então surge uma controvérsia sobre a relação entre o mandato e a independência de atuação do representante. Tal conexão gerou debates entre grandes estudiosos, atravessando a história sendo novamente suscitado na atualidade democrática. Pitkin sintetiza o cerne da polêmica no questionamento sobre os limites de atuação do representante. Ele está vinculado a atuação conforme o desejo dos eleitores ou possui liberdade de agir em consonância com o seu próprio entendimento daquilo que seria melhor para a sociedade? *“A discussão nasce do paradoxo inerente ao próprio significado da representação: tornar presente de alguma forma o que apesar disso não está literalmente presente.”* Prossegue afirmando de forma enfática que: *“Uma vez que a relação de cada*

parlamentar é com a nação como um todo, ele não se encontra numa relação especial com seu eleitorado; ele representa a nação, não aqueles que o elegeram.” (PITKIN, 2006, p. 30) Há uma busca pelo ideário de uma soberania estatal que consiga sobrepor-se à simples realização dos desejos de indivíduos isoladamente considerados.

Dessa forma, o exercício do mandato político parlamentar encontra duas teorias. A primeira chamada de teoria do mandato livre ou representativo, na qual há um maior afastamento entre as ações políticas dos representantes frente aos representados, buscando-se a realização dos interesses gerais. A segunda denominada de mandato imperativo cuja vinculação entre os desejos dos representados deve ser estritamente observado pelos seus próprios representantes. Assim, passa-se ao estudo das mesmas.

4.1. A teoria do mandato livre

A teoria de um mandato livre, desprendida da figura daqueles que depositaram os votos no representante eleito ganha fôlego apoiando-se numa corrente de pensamento mais liberal. Historicamente surgiram nos Estados liberais da França e da Inglaterra. O movimento de desenvolvimento político e democrático das massas populacionais alcança um patamar de irreversibilidade. A ampliação do direito ao sufrágio por meio do voto para uma parcela significativa dos indivíduos componentes do Estado, juntamente com a impossibilidade de participação individual de cada um na gestão estatal impulsiona a noção de representação popular. Dentro desse modelo social aos representantes cabia o exercício do poder soberano de forma livre e em nome da nação. Há uma certa desvinculação da vontade dos representados no sentido de atender primeiramente aos interesses gerais sobre os de determinados grupos locais. (BONAVIDES, 1996, p. 260). Pode-se perceber a adoção de tal forma de mandato já na Constituição francesa de 1791. Nesta o artigo 7º, da seção 3 do capítulo primeiro do Título 3 dispunha: *“Artigo 7. - Os representantes designados pelos departamentos não serão representantes de um departamento em particular, mas de toda a nação [...]”*³ (tradução nossa) A soberania é considerada em termos nacionais. Pertence a toda nação e não aos seus componentes individualmente. Normalmente a atuação dos cidadãos no processo decisório faz-se somente durante os processos eleitorais por meio do voto, não mais participando significativamente no exercício político na condução do Estado.

Um dos grandes expoentes históricos do mandato livre foi Edmund Burke (BURKE, 2012, p. 100). Após ter sido eleito para ocupar uma das cadeiras no Parlamento inglês em 1774,

³ No texto original: *“Article 7. - Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat.”*

formalizou um discurso defendendo uma maior amplitude da função do representante e rejeitando a noção de mandato imperativo. Burke afirmava que ao representante não é atribuída apenas a reprodução da vontade e demandas de suas comunidades locais. A atribuição parlamentar deve ir além de um porta voz dos interesses de indivíduos ou de pequenos grupos isolados. Entende que o parlamentar deve buscar equacionar os desejos locais com os demais interesses do restante da nação na composição de uma vontade mais ampla e abrangente, uma vontade política geral do Estado. O parlamento não é formado por defensores de grupos sociais isolados, mas uma assembleia de discussão e decisão de um Estado soberano. O membro do parlamento responde e responsabiliza-se por toda uma nação (BURKE, 2012, p. 101).

Paulo Bonavides elucida uma importante diferenciação entre duplicidade e identidade como fundamento da representação democrática. De forma sucinta, a identidade demonstra uma estrita vinculação entre a vontade dos representantes e representados, enquanto a duplicidade adota um maior distanciamento. Importante ressaltar que nessa corrente de pensamento a nação é representada e não os eleitores ou suas comunidades locais. Bonavides afirma que o sistema representativo moderno, tendo por base a formação de um Estado Liberal, utilizou-se da noção de duplicidade. (BONAVIDES, 1996, p. 258).

Com isso, o representante político é detentor de uma vontade distinta dos seus representados, tendo uma atuação independente e exercendo uma função reflexiva no que tange ao bem comum de todo o Estado. Sua vontade e decisão é um reflexo do desejo da nação e não dos seus eleitores. A atuação do parlamentar tem como norte a sua própria consciência, podendo, inclusive, atuar contra os interesses de seus próprios eleitores se for do interesse da nação. Outro aspecto importante na Teoria da duplicidade é o entendimento de que o parlamentar deve representar o interesse coletivo, resguardando toda a nação, ainda que grande parcela desta não tenha votado neste determinado parlamentar. O representante é tecnicamente livre para tomar suas posições. Garante-se, com isso, que o desempenho da função parlamentar volte-se para a realização dos interesses da nação e do bem comum.

Uma questão torna-se salutar, especialmente na realidade hodierna: diante da exigência da defesa dos interesses de toda a nação pelos representantes do parlamento aliado a inexistência de qualquer vínculo obrigacional entre os eleitos e seus eleitores na salvaguarda das propensões individuais e particulares, há verdadeiramente uma representação? Talvez esse seja um dos aspectos importantes na reflexão que deve ser feita sobre as razões do distanciamento entre representantes e representados nas democracias contemporâneas. O problema atinge, assim, uma faceta estrutural da representatividade que deve ser observada. Nesse cenário de representatividade popular por meio do exercício de um mandato livre, quaisquer posições,

desejos e manifestação dos cidadãos de forma individual e não por meio de uma vontade de nação, torna-se inócuo. Não há qualquer instrumento que possa submeter o representante à vontade dos seus representados. O próprio conceito de soberania como poder inerente a cada ser humano passa a ser questionado, voltando-se muito mais para um poder criado e exercido pelo grupo enquanto tal. A figura do ser humano individualmente torna-se diminuta e vulnerável perante o grupamento social a que pertence.

4.2.A teoria do mandato imperativo

Neste passo, outra vertente de pensamento deve ser estudada, conforme expressão utilizada por Mendes, a doutrina da identidade entre governantes e governados. *“Os representantes seriam, dessa forma, apenas delegados, mandatários da vontade popular, com o mínimo de liberdade para agir fora das determinações populares”*. E arremata: *“Quanto maior a proximidade e o vínculo entre representantes e representados, mais a vontade popular estaria sendo respeitada.”* (MENDES, 2007, p. 147). Busca a realização direta e efetiva dos desejos dos representados sem que haja espaço para qualquer desvio pelo mandatário. Este se torna apenas o porta-voz dos seus eleitores. Há a possibilidade de limitar a atuação do representante. Na expressão de Bonavides, há a ‘identidade’ ou vinculação das vontades entre representantes e representados. Afirma, ainda, que tal corrente de pensamento possui um otimismo latente, decorrente de uma universalização do sufrágio e a necessidade de aproximação dos cidadãos das realizações estatais (BONAVIDES, 1996, p. 274).

A teoria do mandato imperativo busca raízes no pensamento rousseauniano de soberania popular. Na obra prima do autor, O Contrato Social (ROUSSEAU, 2000), já estudada no primeiro capítulo deste trabalho, a noção de soberania e o seu exercício pelo próprio povo encaixa-se bem ao conceito de mandato imperativo. Por outro lado, a doutrina de Rousseau vai de encontro com a teoria do mandato livre ou representativo. Mesmo porque no pensamento de tal autor a representação soberana por si só é um paradoxo. Se o mandato livre se encontra mais alinhado a uma democracia de cunho mais liberal, o mandato imperativo tende a encontrar maiores espaços nos Estados nos quais a democracia social está mais amadurecida. Ainda que, muitos Estados mantenham em seu ordenamento jurídico formalmente a opção pelo sistema representativo, a inserção cada vez maior de instrumento de mandato imperativo e de participação popular faz-se presente. (ROUSSEAU, 2000).

O retorno à reflexão sobre o mandato imperativo faz-se presente novamente após um largo período de pouca aplicabilidade. Tal movimento foi impulsionado por diversas imperfeições verificadas pelas democracias liberais na realização das promessas estatais e

concretização dos direitos fundamentais do ser humano. Aliado a isso, o forte descontentamento dos cidadãos na atuação dos seus representantes, demonstrando um abismo entre seus interesses. Atualmente, nos Estados contemporâneos, especialmente nas democracias, verifica-se uma maior busca por instrumentos de vinculação das decisões dos eleitores à atuação dos seus representantes. Em diversos Estados ainda que o controle jurídico se encontre insipiente, observa-se o controle populacional feito por meios morais e políticos. O mandato imperativo resgata importantes fundamentos na formação do Estado tais como a soberania popular e o sufrágio universalizado. A busca por uma maior legitimidade das decisões democráticas é uma nova realidade latente dentro de um modelo de Estado mais voltado a aspectos sociais ante as democracias liberais clássicas. A atuação de grupos de verificação e fiscalização das ações promovidas por seus representantes se faz crescente. (BONAVIDES, 1996, p. 340) A preocupação cada vez maior dos parlamentares com a opinião e interesses de seu eleitorado demonstra uma maior responsabilidade assumida pelo representante aliado a uma busca da satisfação desses com a sua atuação.

Entretanto o chamado mandato imperativo não é a panaceia da democracia e passa longe da perfeição. Certamente possui repercussões tanto positivas quanto negativas. Ressalte-se que a vinculação imposta ao representante merece uma reflexão no que tange a pulverização da atuação dos indivíduos e pela dificuldade bastante elevada para a definição de tais limites. Se por um lado aproxima essa relação política, por outro limita o representante à realização da vontade de determinados grupos de pressão política. É fato que, dentro de uma vinculação do representante do parlamento, com todos os poderes inerentes ao exercício de tal função, haja um elevado interesse no controle de tal indivíduo. Com isso, a possibilidade de uma usurpação do poder de determinados parlamentares por determinados setores de interesses sociais em prejuízo do restante da população torna-se uma realidade bastante factível (BONAVIDES, 1996, p. 259).

Nesse sentido, é salutar a participação efetiva, e não somente formal, da população no processo decisório e na retomada da responsabilidade pelos rumos sociais a serem seguidos. Para tanto, atualmente encontra-se muito em voga o instrumento político-jurídico do recall.

4.3.O direito de revogação: *recall* e *Abberufungsrecht*

O declínio sofrido pela Teoria do mandato livre nas democracias contemporâneas aliado a ascensão da concepção de um maior controle na atuação dos representantes decorreu de uma insatisfação com os resultados apresentados pelos Estados na defesa e proteção dos interesses de seus componentes. O sufrágio apresentou-se insuficiente para o controle dos representantes

(MENDES, 2007, p. 149). Assim, com o desenvolvimento da concepção de mandato imperativo nas democracias de perfil mais social, houve a necessidade de se desenvolver uma maior interlocução entre representantes e representados. A promoção de instrumentos que efetivassem essa proximidade tornou-se uma consequência natural para a manutenção do ideário democrático. Os Estados democráticos passam a desenvolver em seus textos constitucionais cada vez mais instrumentos de participação popular na tomada das decisões de relevo na condução do Estado. Busca o resgate da noção de soberania popular difundida pelo globo por meio da chamada Fórmula de Lincoln: “*governo do povo, pelo povo e para o povo*” (LINCOLN, 1863) A retomada da atuação popular no exercício democrático encontra-se em pauta de questionamento na retomada de uma maior conexão com os fins do Estado e a atuação dos seus representantes.

Um importante instrumento para um maior controle sobre a atuação dos representantes, e, com isso, possibilitando um estreitamento das relações entre parlamentares e seus eleitores faz-se por meio do direito de revogação. Tal instrumento possibilita que o povo ponha fim ao mandato conferido ao parlamentar antes do seu término previsto. Dessa forma, há uma efetiva atuação popular sobre os seus representantes, que durante o mandato podem contar com a chancela popular, demonstrando uma confiança no trabalho até então executado. Ou, pode simbolizar um descontentamento dos eleitores nas medidas e ações tomadas pelo parlamentar um nome do povo. Neste último caso, tal voto de desconfiança gera uma reprimenda popular, tendo como consequência a perda do mandato conferido ao parlamentar. É perceptível que o direito de revogação torna-se um instrumento extremamente contundente na fiscalização da atuação parlamentar mais próxima de seus eleitores. O direito de revogação desdobra-se em duas formas específicas: o *recall* e o *Abberufungsrecht*.

O *recall* permite ao eleitorado avaliar e, se entender necessário ou conveniente, pôr termo no mandato de determinado representante parlamentar de forma individualizada. O parlamentar que atuava de forma livre e independente no exercício de seu mandato, passa a ter responsabilidade por suas condutas e ações perante o seu eleitorado. É um elemento que aperfeiçoa o controle do poder político. Nas palavras de Bonavides: “*É a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando.*” (BONAVIDES, 1996, p. 377). O sistema eleitoral desloca seu foco de atenção. Deixa de perceber somente a necessidade do Estado como um todo e da realidade geral da sociedade, voltando a sua atuação para os interesses dos eleitores de forma mais particularizada. Com isso, haveria uma maior aproximação entre representantes e representados, especialmente no atendimento dos interesses e expectativas destes.

Em geral, o *recall* é um procedimento tomado em duas fases. Na primeira, há uma

demonstração de vontade popular para dar início a instauração do procedimento. Parte da população deve expressar o desejo de questionar a atuação do parlamentar e a intenção de extinguir o mandato dentro dos parâmetros estipulados normativamente. Tal etapa aproxima-se em muitos pontos ao instrumento de iniciativa legislativa popular. Já na segunda fase, abre-se o processo de votação propriamente dito. Chamam-se os eleitores da região referente ao cargo questionado para que por meio do processo popular haja uma decisão sobre a manutenção ou não do mandato político questionado. Tal etapa assemelha-se a um processo eleitoral, mas funcionando de forma reversa. Inverte-se a finalidade da votação, isto é, buscando a retirada e não a atribuição do mandato.

Já o *Abberufungsrecht* possui um enfoque diferenciado, apesar das diversas semelhanças. Nesse sentido, o *Abberufungsrecht* busca revogar o mandato parlamentar de todos os representantes de forma coletiva. Ao povo é atribuído o poder de dissolver a assembleia de representantes. O procedimento é bastante próximo do *recall*. Há uma primeira etapa de avaliação do interesse sobre o direito de chamada do parlamento. Havendo um aval de parcela populacional, instaura-se a segunda etapa, qual seja, a chamada do eleitorado para decidir sobre a dissolução do corpo parlamentar e a convocação de novas eleições. Dessa forma, enquanto o *recall* demonstra uma insatisfação com a forma de atuação de determinado representante, no *Abberufungsrecht* a população deixa de confiar na atuação do parlamento como um todo (BONAVIDES, 1996, p. 379).

Na República brasileira, está em tramitação a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 21/2015. Tal proposta encontra-se atualmente na casa legislativa do Senado Federal. Após a aprovação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ, a PEC aguarda a inclusão na ordem do dia para a deliberação do Plenário do Senado Federal desde o dia 22 de junho de 2017. A proposta busca a criação de dois novos instrumentos de participação democrática: o direito de revogação e o veto popular. Nesse sentido, busca a inserção no texto do art. 14 da Constituição da República de dois incisos com os referidos institutos. O direito de revogação tem como finalidade a possibilidade revogação dos mandatos dos representantes pelos eleitores. Já o veto popular é um mecanismo de exercício da democracia direta pelo qual os cidadãos podem exercer o direito de veto a uma lei aprovada pelo parlamento.

5. APONTAMENTOS CONCLUSIVOS

O grande legado da democracia é fazer-nos conscientes de que assumimos um projeto

em constante construção ou reconstrução. É também um legado de desafios e possibilidades, entre os quais hoje figura o de assegurarmos que a diversidade de posições e a possibilidade de escolhas reais e efetivas sejam requisito para a existência da própria democracia. É a tensão entre a lógica da identidade e a lógica da diferença que dá vida à democracia pluralista e demonstra que se trata da forma de governo mais adequada ao projeto sabidamente imperfeito e inacabado da política contemporânea. Como vimos neste estudo, apesar de sua sedimentação teórica e concretização normativa acompanhar o Ocidente desde o advento da Modernidade, os institutos democráticos não estão livres de dúvidas e problematizações. Requerem, ao contrário, um constante labor reflexivo e crítico para que possam atender aos anseios de legitimidade e racionalidade que marcam os nossos dias.

Assim, refletir sobre a democracia torna-se assim uma reflexão sobre a própria Modernidade, fazendo-nos conscientes de que ela não nos vem nunca oferecida numa bandeja. Ela não está pronta. Nunca esteve e possivelmente nunca estará. Cabe conquistá-la! Não com a postura romântica e ingênua de revolucionários que miram o novo pelo simples sabor da novidade, mas com a consciência do conflito que, inerente a todo consenso racional, recobra dos juristas não a atenção impávida para com os legados do passado, mas o compromisso efetivo com a integridade do Direito e sua permanente reconstrução.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. [Homo sacer – Il potere sovrano e la nuda vita I. Torino, Giulio Einaudi, 1995.]

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 108.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p 260.

BURKE, Edmund. **Discurso aos eleitores de Bristol**. Revista de sociologia e política, v. 20, nº 44: 97-101 nov. 2012. p. 100.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 288.

COKE, Sir Edward. **The Fourth Part of the institutes of the Laws of England**. London: W. Clarke and Sons, 1809 [1644], apud PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. São Paulo: Lua Nova, 2006, p. 24.

Discurso de Gettysburg proferido por Abraham Lincoln, presidente dos Estados Unidos, no dia 19 de Novembro de 1863 no Cemitério Militar de Gettysburg, Pensilvânia, Estados Unidos.

KOZICKI, Katya. **Democracia radical e cidadania. Reflexões sobre a igualdade e a diferença no pensamento de Chantal Mouffe** in FONSECA, R. M. (org.) Repensando a Teoria do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 327.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 143-153 jul./dez. 2007, p. 147.

MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Revista de Sociologia e Política n° 25 Curitiba, nov. 2005, p. 01.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o Político**. São Paulo: Martins Fontes, 2015, p. 08.

MOUFFE, Chantal. **Teoria política, direitos e democracia** in FONSECA, R. M. (org.) Repensando a Teoria do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 383.

MOUFFE, Chantal. Entrevista ao Jornal Página12, El mundo, em 05 de setembro de 2010. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Pelo-Mundo/Chantal-Mouffe-A-politica-tem-a-ver-com-o-conflito-/6/16166>>. Acesso em : 18/07/2018.

OLIVEIRA, Silvana M. G. de; e COELHO, Renata S. C. **Pluralismo político e cidadania democrática sob a perspectiva de Chantal Mouffe**. Portal Publica Direito. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=f10a347a96638e91>>. Acesso em : 18/07/2018.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: palavras, instituições e ideias**. São Paulo: Lua Nova, 2006, p. 43.

RIBEIRO, Fernando J. Armando. **Constitucionalismo e teoria do direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 29.

RIBEIRO, Fernando J. Armando. **Democracia representativa: problemas e reflexões**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 100, p. 85-102, jan./jun. 2010, p. 86.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **Democracia, Direito e Legitimidade. A crise do sistema representativo contemporâneo e os novos desafios do contrato social**. Revista Brasileira de Direito Constitucional - N° 7 - Jan./Jun 2006 - Vol.1, p. 329.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Editora NovaCultural, 2000.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 70.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. Centro de Estudos Sociais do Laboratório Associado da Universidade de Coimbra. Oficina 107, abril de 1998, p. 30.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 129.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association (Apsa), Washington (EUA), setembro de 2005. Tradução de Mauro Soares, p. 192.

WALZER, Michael. **Esferas da Justiça. Uma defesa do pluralismo e da igualdade.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.