

## TEORIA DA REPRESENTATIVIDADE\*

Luiz Alberto G. S. ROCHA \*\*

**Resumo:** A Crise de Reflexividade democrática é um diagnóstico importante para pugnarmos pela reformatação das leituras doutrinárias do modelo democrático. Essa releitura possibilitará o desenvolvimento de uma ‘democracia estendida’ que proporcione a inclusão qualitativa do indivíduo (multidimensionalismo) no quadro de escolhas de governo. A proposta defendida no artigo é buscar meios de garantir uma ‘democracia estendida’ que proporcione o aumento do nível de inclusão cidadã de tal forma que se possa restabelecer os padrões de fiscalização constante e difusa do conjunto de governo pelos cidadãos.

**Palavras-chave:** Democracia; Representatividade; Pós-Modernidade; Democracia estendida; Circularidade.

**Abstract:** The Democratic Reflexivity Crisis is a significant diagnostic to defend the restructuralization of the doctrines of the democratic model. This reinterpretation shall enable the development of an ‘extended democracy’ that could provide the qualitative inclusion of individual (multi-dimensionalism) on the set of government choices. The defended proposal in this article is examine means to assure an ‘extended democracy’ that provide the enlargement of the level of inclusive citizenship in a way that could reestablish the standards of constant and diffusive monitorization of the entire government by citizens.

**Key words:** Democracy; Representativity; Postmodernity; Extended democracy; Circularity.

Há poucos dias tive o prazer de integrar uma banca examinadora de dissertação de Direito Constitucional na Universidade da Amazônia, juntamente com os professores Doutores Pastora Leal e Raymundo Juliano Feitosa, que abordava o problema de efetividade da Constituição brasileira. A determinado ponto, a argüição me levou à discussão da Teoria da Democracia, assunto que auxiliava materialmente o candidato no desenvolvimento de suas idéias. Naquela altura, no entanto, não houve tempo suficiente para o desenvolvimento de minhas considerações acerca do assunto, pela necessidade de enfocar outras questões, porém aqui parece ser um foro adequado para recolocá-las.

---

\* O autor gostaria de agradecer a colaboração do amigo José Levi Mello do Amaral Jr. pelo diálogo de idéias.

\*\* Luiz Alberto ROCHA é Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Atualmente coordena o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Ciência Jurídica da Universidade da Amazônia, na qual é Professor Titular do Programa de Mestrado em Direito. Tem como área de especialização o Direito Constitucional e a Teoria Geral do Estado. E-mail: [luizalbertorochoa@unama.br](mailto:luizalbertorochoa@unama.br)

I. A idéia de Democracia, como todos sabem, não é nova e retoma o modo de organização da democracia ateniense com sua proposta de democracia direta em que todos os cidadãos participavam nas decisões de governo. Ressalte-se, entretanto, que a participação era do cidadão ativo, portanto, do povo – coletividade juridicamente ligada a um Estado –, condição que não era desfrutada por todos os componentes daquela cidade-estado. Pois, se levarmos em conta que nem mulheres, metecos, libertos, estrangeiros nem escravos eram considerados cidadãos, pouco mais de 13% da população ateniense exercia efetivamente a condição de cidadania.

É de se notar que o ponto alto da discussão democrática aparenta estar em descobrir qual a amplitude do povo cidadão que efetivamente faz parte das escolhas de governo. Assim, se analisarmos a longa fase da Idade Média veremos que temos pouca capacidade de identificar coerentemente um povo e muito menos fazer identificar a participação popular. Logo, falar em democracia durante a Idade Média, com seu esfacelamento na hierarquia de poder, parece mesmo tarefa ingrata, senão infrutífera.<sup>1</sup>

Tomando como referência os *Seis Livros da República* de Jean Bodin, que consolidam teoricamente o poder soberano e entrega-o nas mãos do monarca, receita seguida diretamente pelo Estado francês, poderemos encontrar um começo de recentralização do poder que, aliada às idéias da Revolução de 1.789, principalmente quanto ao princípio republicano, puderam restabelecer aos poucos a discussão democrática.

II. A Igualdade perante a Lei que elimina a separação jurídica entre os indivíduos, aliada com a herança inglesa do “*one man, one vote*” possibilitaram um reflorescer dos ideais democráticos que, entretanto e infelizmente, só poderemos tratar com maior atenção a partir do final dos conflitos mundiais pelos “*méritos*” da bipolarização ideológica que no Ocidente levou ao desenvolvimento e divulgação da social-democracia.

Porém, a democracia moderna, com a multiplicação dos cidadãos e da complexidade dos assuntos de Estado, não se compatibilizava mais com os elementos do processo democrático grego. A representação direta foi substituída pela representação indireta, em termos mais genérico, à democracia direta sobrepôs-se a democracia representativa, na qual os cidadãos exerciam a escolha de seus representantes para esses sim tomarem as decisões de Estado. Ocorre que essa modificação produziu uma outra linha de debate sobre o modo de representatividade democrática; mais especificamente, sobre o mandato público recebido pelos representantes.

III. A idéia de mandato é característica do direito privado que contava, por exemplo, durante a Idade Média com os representantes das diversas ordens religiosas que recebiam seus mandatos e se encaminhavam a Roma para tomar as decisões da Igreja. Porém, os mandatos recebidos eram de caráter imperativo, no sentido de que não dispunham eles de capacidade para escolher *motu proprio* o que melhor lhes conviesse.

---

<sup>1</sup> É o que Robert Dahl chama de “*eclipse democrático*” cf. *Sobre a Democracia*. Brasília: UNB, 2001.

Eles exerciam apenas a representatividade da ordem religiosa a qual pertenciam e encaminhavam o assunto pré-decidiado para os órgãos superiores da Igreja.

Porém, o mesmo método não seria possível ser transferido para a democracia moderna. Não seria minimamente viável reunir em um mesmo espaço público os cidadãos para tomar uma decisão que “*guiasse*” o representante; sem contar com os inconvenientes de discutir as chamadas “*questões de Estado*”, que são razoavelmente inacessíveis para a grande massa da população.<sup>2 3</sup> É por essa razão que o mandato representativo adquire caráter público com livre convencimento do mandatário. Ou seja, o representante popular, uma vez recebido o mandato, deve-se guiar pelo respeito às instituições e à lei, mas de resto tem imunidade material para expressar opiniões, palavras e votos.

IV. Nesse ponto, chego na minha questão principal sobre a Teoria da Representatividade, sobre a forma de representação adotada na democracia moderna que, além de divergir com a essência de um governo popular, parece, como se discutirá alhures, semente de muitos problemas de distribuição de poder no Estado.

A representação, em sentido ordinário, trabalha com a possibilidade de reconhecimento do objeto representado através das características semelhantes do objeto representante. Assim, mesmo que não conheçamos o objeto representado poderemos, a partir do reconhecimento das formas, estrutura e composição do objeto representante, ter uma noção mais ou menos precisa daquilo que foge ao nosso conhecimento. A essência da representação, por conseguinte, não está no estabelecimento da igualdade entre os objetos, mas no maior ou menor grau de semelhanças estabelecidas entre os dois objetos, um apresentado ao conhecimento e outro imaginado a partir daquele conhecido. “*Nós dizemos que ele o torna presente e o segundo objeto, que ele o re-presenta*”<sup>4</sup> [N.T. re- latim. *re*, repetição].

É possível que a representação pictórica do tão famoso “*O Grito*” de Edvard Munch seja suficiente para que entendamos a apavorante apatia humana diante da tomada de consciência da sua fragilidade diante das forças da vida, das paixões e da morte. Cabemos apenas perceber a competência e criatividade do artista para representar – interpretar – o sentimento representado, ainda que abstrato, em toda a sua profundidade.

<sup>2</sup> Obviamente esse ponto acaba por reabrir a discussão sobre as relações entre Direito e Moral, opondo Maquiavel (*O Príncipe e Discursos: Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*) e Hegel (*Princípios de Filosofia do Direito*) de um lado a Aristóteles (*Ética à Nicômacos*) e Kant (*Metafísica dos Costumes e Pela Paz Perpétua*) de outro. Porém, esse espaço não é conveniente para retomar o tema.

<sup>3</sup> Diz Montesquieu sobre o assunto: “*já que, num Estado livre, todo homem que supõe ter uma alma livre deve governar a si próprio, é necessário que o povo, no seu conjunto, possua o poder legislativo. Mas como isso é impossível nos grandes Estados, e sendo sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo, através de seus representantes, faça tudo o que não pode fazer por si mesmo. [...] A grande vantagem dos representantes é que são capazes de discutir os negócios públicos. O povo não é, de modo algum, capaz disso, fato que constitui um dos graves inconvenientes da democracia*” in *Do Espírito das Leis*, Livro XI, capítulo VI. São Paulo: Abril Cultural, 1979, p. 150.

<sup>4</sup> Francis Hamon, Michel Troper e Georges Burdeau. *Droit Constitutionnel*, 27 ed. Paris: LGDJ, 2001, p. 162.

Porém, esse esquema representativo leva a um verdadeiro paradoxo: o Paradoxo da Representação. Se o representante exprime uma vontade coincidente àquela do representado, então, na realidade, ele não o está representando senão está expressando indiretamente a vontade do indivíduo. Porém, se o representante exprime uma vontade que não é compatível com aquela do representado, então como poderemos efetivamente dizer que ele o representa?

Esse nível de complexidade transforma o transporte da Teoria da Representação do direito privado para o direito público em um dos grandes temas da Teoria da Democracia, porque ela nos questiona exatamente sobre a expressividade do desejo do povo através de seus representantes eleitos.

V. Ademais, a representação em direito público não trabalha com apenas dois personagens. Aqui, a representação da vontade é plural em ambos os lados, tanto o representado não é uma única pessoa pela qual a vontade possa ser imediatamente conformada, nem o representante é um corpo único. Ele forma uma estrutura orgânica mais ampla que é modificada de tempos em tempos e que não é a ele, mas ao Estado, que são imputadas suas ações.<sup>5</sup>

Veja-se que pela lógica de idéias não é o representado que cria o representante, mas é esse que a partir da sua constituição que, ao exprimir a vontade daquela coletividade, dá nascimento à idéia de povo. Assim, a questão do mandato representativo se resolve pela completa independência do representante diante da vontade do povo, porque sua função representativa não está ligada ao modo como ele é designado. Veja-se que o exercício da representação não está cingido necessariamente às eleições, porque a designação de poder conferida ao indivíduo pode ser feita por outro meio constitucionalmente determinado, diverso do eleitoral, diminuindo ainda mais a relação entre o representante e o representado.

Em verdade, o mandato representativo não é exercido por uma pessoa, mas por uma autoridade pública que pode ser um órgão coletivo. Veja o caso de uma Assembléia que somente coletivamente exerce suas competências. Um parlamentar, ainda que tenha sido escolhido representante, pode, em determinado momento, não representar seus eleitores caso esteja em minoria. Se o considerarmos individualmente, nesse momento ele não é representante popular!

VI. Parece, então, que se deveria retomar a idéia dos mandatos imperativos, mas, se essa fosse mesmo uma proposta possível, teríamos que enfrentar, além das questões levantadas acima sobre a democracia direta, o tema da representação da nação brasileira e não de um determinado estado-membro (em termos da Câmara dos Deputados, por exemplo). Da impossibilidade do mandato imperativo, conformamo-nos com o seu viés

---

<sup>5</sup> Aqui se abre vaga para a Teoria Orgânica de Estado de Carré de Malberg em *Contribution à la Théorie Générale de L'État*. Paris: Sirey, 1920.

público que não vincula juridicamente o representante, em qualquer modo de designação, seja eleitoral seja constitucional, ao desejo da coletividade de representados.

Assim, chegamos a, talvez surpreendente, conclusão que o sistema representativo moderno não é verdadeiramente – e etimologicamente – uma democracia, mas sua concepção é muito mais adequada com uma estrutura aristocrática porque o poder principal está delegado a representantes desvinculados do desejo de seus eleitores.

VII. Nesse sentido parece que a democracia superou uma primeira fase, que podemos considerar muito mais quantitativa que qualitativa.<sup>6</sup> Hoje, com o desenvolvimento razoável do sufrágio universal, a democracia deve entrar em outro plano de discussão. Ou seja, se a vontade popular não consegue ser satisfatoriamente representada em termos do mandato público – como vimos acima – a solução mais conveniente é discutir a participação qualitativa dos cidadãos na formação e desenvolvimento da vida democrática.

Sob esse aspecto, o Estado liberal tem se convencido como resultado do acordo entre indivíduos que se vinculam reciprocamente na medida da necessidade do estabelecimento de uma convivência pacífica e duradoura. A legitimidade do exercício do poder se resolve pela fundamentação do interesse coletivo, pela possibilidade dos cidadãos verem-se refletidos nas decisões governamentais. Os representantes precisam convencer a coletividade que a decisão tomada, mesmo que imediatamente seja desagradável, deva ser aceita como a melhor solução para o conjunto social. *“A lógica da ficção contratualista é que as pessoas vivem juntas sob a lei porque elas atribuem reciprocamente compromissos significativos, dentro dos quais alguns se encarregam de representar a coletividade nas decisões governamentais”*.<sup>7</sup>

A questão contemporânea é que exatamente esse valor da reflexividade representativa parece ter se perdido. *“A crise da representação se mede pela erosão do capital de confiança que cerca os representantes e que é indispensável ao bom funcionamento do sistema representativo; na falta dessa relação de confiança, é toda a economia das transações políticas que desmorona”*.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Sob ângulo similar, mas adotando a terminologia do uni e multidimensionalismo, vide Christopher L. Eisgruber. *“Dimensions of Democracy”* in Princeton Law and Public Affairs, Working Paper Series, nº 02-7, outono 2003, Princeton.

<sup>7</sup> Minha tese de doutorado intitulada: *“Soberania do Estado diante dos Desafios da Globalização”*, FD-USP, 2003, p. 183.

<sup>8</sup> Jacques Chevallier. *L'État post-moderne*. Paris: LGDJ, 2003, p. 146. Em Canotilho vemos que *“por crise de reflexividade pretende-se exprimir a impossibilidade de o sistema regulativo central gerar um conjunto unitário de respostas dotadas de racionalidade e coerência relativamente ao conjunto cada vez mais complexo e crescente de demandas ou exigências oriundas do ou constituídas no sistema social”*. José Joaquim Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 1200. (o negrito e os itálicos são do original)

A cisão entre o valor da reflexividade representativa produz um fardo nefasto para a sociedade ao separar democracia e governo, já que excluem a população não-organizada tentando garantir seu consentimento tácito com acordos realizados em círculos fechados fora do alcance do controle popular. Pode-se diagnosticar que a crise da representatividade não é só uma crise de autoridade dos governantes, mais além ela se mostra pela efervescente insatisfação dos cidadãos com o papel passivo que lhes foi concedido no jogo político – agravado, diga-se de passagem, pela lógica da mundialização.

VIII. Sendo assim, a solução da democracia liberal é organizar os espaços de controle difuso e constante da cidadania. A questão atual da democracia passa a ser a falta de enquadramento do representante em um controle direto, senão difuso, mas em todo caso permanente, dos eleitores seja para o futuro de sua carreira política seja nos diversos modos de participação direta do cidadão, principalmente no controle da improbidade e da moralidade administrativa.

Porém, esse tipo de controle da cidadania requer a participação ativa do cidadão seja na solução dos dilemas de interesse social divergente (democracia deliberativa) seja para garantir a observância de seus próprios direitos e o agir governamental na busca do interesse coletivo (democracia participativa). Acontece que essas linhas nos levam a dois caminhos tortuosos de discussão.

IX. Primeiro, e talvez o mais evidente para o analista político, é o problema da circularidade. Já disse Rousseau<sup>9</sup> que a democracia é um governo exigente, exatamente por requer do conjunto social que dele participa uma constante vigilância e conhecimento das questões do Estado. Se é impossível à coletividade exercer sua vontade individualmente, nem por isso seus representantes não podem sofrer pressões da sociedade civil organizada para que sejam sensíveis às vontades populares. Porém, há aqui exatamente outro desequilíbrio democrático.

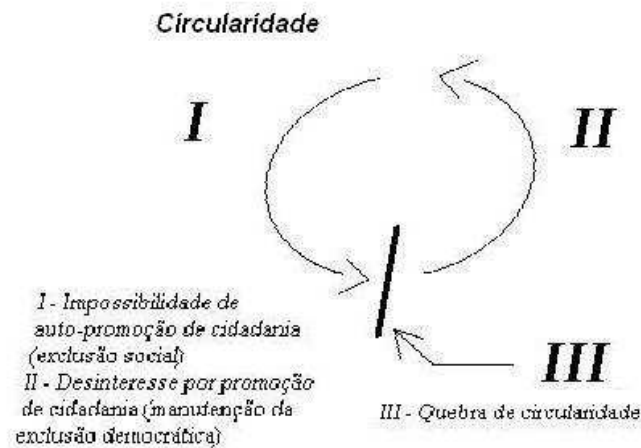
Chamo de desequilíbrio a falta de representatividade social – ou, pelo menos, a desproporcionalidade dela – dos diversos subconjuntos sociais para organizarem-se em *lobbying* junto a seus representantes. Isto se dá funcionalmente por outra dupla de questões: a falta de uma distribuição de renda equânime que possa garantir acesso universal a meios materiais de “*se fazer ouvir*” e a lacuna de educação formal que esclareça a importância do debate coletivo das questões sociais ou, olhando de um ponto de vista finalístico, das conseqüências das decisões de governo.

A circularidade enfim está formada, porque os representados têm poucas condições de auto-promover uma difusão de consciência cidadã como também os representantes têm pouco interesse nessa difusão. Restam instrumentos marginais de quebra de

---

<sup>9</sup> “*Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens*” in *Do Contrato Social*, Livro III, capítulo IV. São Paulo: Nova Cultural, 1987, p. 86.

circularidade que se resolvem na democracia enquanto processo que falarei mais adiante.



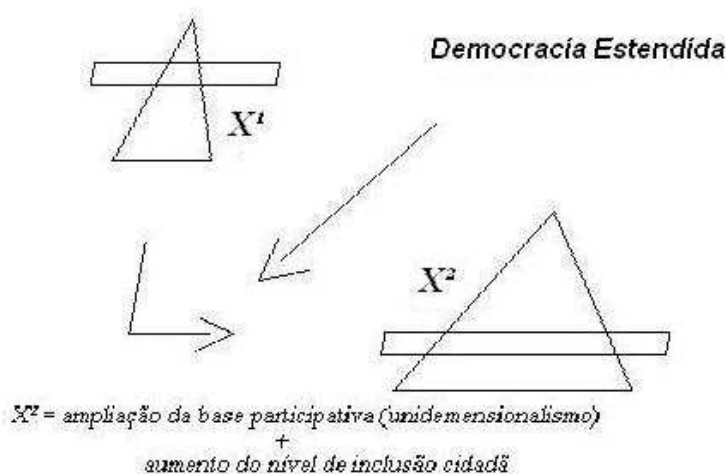
**FIGURA I**

10. Segundo, apesar da falta de luzes que a questão posta acima nos leva a concluir, ou pelo menos, da maneira como a pus, continuo entendendo a democracia como um processo. A democracia no sentido da dialética do enfrentamento de opiniões e ideologias que leva a uma essência limite de evolucionismo na sucessão de gerações. Se basearmos o debate democrático levado a cabo em diversos países ocidentais, poderemos, a partir de uma ética weberiana da convicção ou dos princípios, encontrar uma solução de continuidade, por assim dizer, otimista quanto ao futuro da democracia.

Coloquemos com mais precisão o ponto. Não se alude a uma democracia ilusionista para fazer acreditar – como um discurso metalingüístico – que a democracia com o passar dos tempos possa se resolver em soluções tão milagrosas quanto agradáveis; não! A democracia enquanto processo requer um ferrenho debate de idéias e propostas entre o mais amplo círculo de participação ativa da sociedade. Somente com esses embates férteis no campo da política poderá surgir uma democracia de auto-aprendizagem que quiçá levará, no limite temporal, ao alcance das propostas de governo democrático efetivo.

Se os limites da democracia moderna foram alcançados com a fragilidade do modelo representativo, então a pós-modernidade requer a formação de uma *democracia estendida* que possa empreender uma nova articulação entre a política e os grupos de interesse social no debate transversal dos temas de Estado em busca do interesse coletivo. A discussão ampliada requer necessariamente a inclusão participativa dos atores sociais dispersos no ambiente social, utilizando-se dos mesmos instrumentos de interação cognitiva trazidos pela globalização. Enfim, a possibilidade de governabilidade democrática da sociedade contemporânea depende da conformação das técnicas clássicas de governo à nova realidade dos mecanismos democráticos em que a ampliação da base participativa (unidimensionalismo) possa ser somada ao aumento do

nível de inclusão cidadã (multidimensionalismo), utilizando os mesmos instrumentos de tecnologia da informação da pós-modernidade para garantir a cidadania ampla e universal.



**FIGURA II**

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.
- CHEVALLIER, Jacques. *L'État post-moderne*. Paris: LGDJ, 2003.
- EISGRUBER, Christopher L. "Dimensions of Democracy" in Princeton Law and Public Affairs, Working Paper Series, nº 02-7, outono 2003, Princeton.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Democracia no Limiar do Século XXI, A*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- HAMON, Francis & TROPER, Michel & BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel*, 27. ed. Paris: LGDJ, 2001.
- ROCHA, Luiz Alberto G. S. "Soberania do Estado diante dos Desafios da Globalização", tese de doutorado apresentada a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2003.