

# O SISTEMA REPRESENTATIVO

**SUMÁRIO:** 1. O sistema representativo e a possibilidade de representação. 2. A doutrina da "identidade" e a teoria da representação representativa na época do liberalismo. 3. A prática eleitoral na aplicação da constituição da doutrina da "identidade". 4. A doutrina da "identidade" e suas origens contrárias e opostas. 5. A demonstração da vontade popular e a crise da representação eletiva: a prática da representação *préfixe* nos parlamentos da Alemanha Federal e da Suíça. 6. Uma nova teoria da representação na prática de fundação mercantil: a representação como contrato entre os representantes e governados (Schelowski).

PAULO BONAVIDES

Catedrático de Ciência Política da Universidade  
Federal do Ceará

## BIBLIOGRAFIA

Heinz Rausch (herausgeber), "Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung", 1968, Darmstadt; Christoph Mueller, "Das imperative und freie Mandat", Ueberlegungen zur Lehre von der Repraesentation des Volkes, Leiden, 1966; Carl Schmitt, "Verfassungslehre", reedição de 1954, Berlim; Julien Laferrière, "Manuel de Droit Constitutionnel", 2.<sup>a</sup> edição, Paris, 1947; A. H. Birch, "Representative and Responsible Government", Londres, 1964; Walter Hamel, "Die Repraesentation des Volkes", Festgabe fuer Heinrich Herrfahrdt, Marburgo, 1961; Herbert Krueger, "Allgemeine Staatslehre", Stuttgart, 1964; Gerhard Leibholz, "Das Wesen der Repraesentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert", terceira edição, Berlim, 1966 e "Strukturprobleme der modernen Demokratie", terceira edição, Karlsruhe, 1967; Mikael Oakeshott, "Die Massen in der repraesentativen Demokratie, Masse und Demokratie", hrsg. von Albert Hunold, Erlenbach, Zuerich e Stuttgart, 1957; Edmund Burke, "Speech to the Electors of Bristol" in "Speeches and Letters on American Affairs", Londres, 1956; John Stuart Mill, "Utilitarianism; On Government; Representative Government", Everyman's Library Londres, 1960; Theodore Woolsey, "Political Science", I, 1886; Ernest Barker, "The Political Thought of Plato and Aristotle", 1908; Montesquieu, "De l'Esprit des Lois" in "Oeuvres Complètes", tomo II, Bibliothèque de la Pléiade; Marcel Prélot, "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel", 2.<sup>a</sup> edição, Dalloz, Paris, 1961; J. F. S. Ross, "Parliamentary Representation", 2.<sup>a</sup> edição, Londres, 1948; Benjamin Constant, "De la Liberté des Anciens comparée à celle des modernes", in "Cours de Politique Constitutionnelle", tomo II, Paris, 1861; Bluntschli, "Deutsches Staats-Woerterbuch", 8.<sup>o</sup> volume, Stuttgart e Leipzig, 1864; J. J. Rousseau, "Du Contrat Social", Classiques Garnier, Paris, s/d; Lord Bryce, "Modern Democracies", 1921; R. M. McIver, "The Modern State", 1926; Joseph-Barthélemy e Paul Duez, "Traité de Droit Constitutionnel", Paris Dalloz, 1933, G. W. F. Hegel, "Grundlinien der Philosophie des Rechts", 3.<sup>a</sup> edição, Stuttgart, 1952 e Immanuel Kant, "Metaphysik der Sitten", edição de Karl Vorlaender, Hamburgo, 1954.

## I. O SISTEMA REPRESENTATIVO E AS DOCTRINAS POLÍTICAS DA REPRESENTAÇÃO

O sistema representativo na mais ampla acepção refere-se sempre a um conjunto de instituições que definem uma certa maneira de ser ou de organização do Estado. <sup>(1)</sup>

Tocante ao termo representação, ocorrem reiteradas rixas teóricas, em geral decorrentes de posições doutrinárias ou ideológicas que reduzem aquela expressão a um juízo de valor. Com o propósito de alcançarmos a clareza possível na matéria, partiremos de uma breve alusão ao teor lingüístico da palavra representação.

- (1) Nessa acepção é que Carl Schmidt pôde escrever judiciosamente que "não há Estado sem representação", porquanto, acrescenta êle, nenhum Estado existe sem forma estatal. Em todo Estado, afirma o constitucionalista alemão, haverá sempre homens que poderão dizer: "L'Etat c'est nous" (nós somos o Estado). É óbvio que nesse estado tratamos sempre de representação política, a representação de um sistema. Quanto à qualificação política da representação, faz-se mister lembrar a êsse propósito que a representação deixa de ser de direito privado, e se politiza, segundo Friedrich Glum, desde que seus fins transcendam os fins e interesses individuais (F. Glum, "Begriff und Wesen der Repraesentation" in "Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung", herausgegeben von Heinz Rausch, Darmstadt, 1968, pág. 108).

Aliás uma referência expressa à distinção entre representação no direito privado e representação política, de direito público, fôra feita já no século passado por Bluntschli com uma precisão que mereceu louvores de Carl Schmidt: "A representação de direito público é inteiramente distinta da representação de direito privado. Portanto, os princípios fundamentais desta não podem ser aplicados àquela" ("Die staatsrechtliche Repraesentation ist von der privatrechtlichen Stellvertretung voellig verschieden. Daher duerfen die Grundsaeetze, die von dieser gelten, nicht auf jene angewendet werden"). Veja-se Bluntschli, "Allgemeinen Staatsrecht", I, p. 488, bem como Carl Schmidt, "Verfassungslehre", (reedição de 1954, Duncker & Humblot, Berlim, pág. 209.)

Entre os autores franceses há uma clareza de louvar a êsse respeito. Publicistas como Laferrrière, Barthélemy e Duez, ou civilistas como Colin e Capitant, fixam o conceito de representação no direito privado, onde aliás êle se gerou, e o fazem com tal rigor, que apagam tôdas as dúvidas de sua confusão com a idéia representativa quando esta se traslada para o domínio do direito público, onde outras são suas características, a despeito das crescentes analogias de último assinaladas, desde que, debaixo da inspiração técnica privatista, e em virtude do advento da sociedade de massas, o mandato político nos sistemas representativos se tornou cada vez mais imperativo e cada vez menos representativo.

Escreve Laferrrière: "Em direito privado, o fenômeno da representação se vincula à existência de uma relação de direito legal ou convencional entre o representante e o representado. Quando a representação de um indivíduo por outro não é organizada mediante lei, como a representação do menor pelo tutor, tem ela sua fonte num contrato, habitualmente um contrato de mandato. Cria êste entre as partes uma relação jurídica que explica que os atos do mandatário produzam os mesmos efeitos como se emanassem diretamente do mandante" ("En droit privé, le phénomène de la représentation est rattaché à l'existence entre le représentant et le représenté l'un rapport de droit légal ou conventionnel. Lorsque la représentation d'un individu par un autre n'est pas organisée par la loi, comme la représentation du mineur par le tuteur, elle a sa source dans un contrat, habituellement un contrat de mandat. Celui-ci crée entre les parties une relation juridique qui explique que les actes du mandataire produisent les mêmes effets que s'ils émanaient directement du mandat"). Julien Laferrrière, "Manuel de Droit Constitutionnel", 2.<sup>a</sup> edição, Paris, 1947, pág. 400.

Quanto à idéia de representação prôpriamente dita, escrevera antes o mesmo autor: "Para satisfazer a necessidades práticas, o direito privado elaborou a teoria da

representação, que consiste essencialmente nisto: as manifestações de vontade de uma pessoa, o representante, serão consideradas como tendo o mesmo valor e produzirão os mesmos efeitos jurídicos como se emanassem de outra pessoa, o representado. Com a condição de manter-se nos limites de seus poderes, o representante é considerado como exprimindo a vontade mesma do representado, e o ato por ele cumprido produz os mesmos efeitos jurídicos como se fôra feito pelo representado". ("Pour satisfaire à des nécessités pratiques, le droit privé a élaboré la théorie de la représentation, consistant essentiellement en ceci: que les manifestations de la volonté d'une personne, le représentant, seront considérées comme ayant la même valeur et produiront les mêmes effets juridiques que si elles émanaient d'une autre personne, le représenté. A condition de se tenir dans les limites de ses pouvoirs, le représentant est considéré comme exprimant la volonté même du représenté, et l'acte accompli par lui produit les mêmes effets de droit que s'il était fait par le représenté" (Laferrière, ob. cit., págs. 396/7).

Ainda em termos estritamente civilistas, a representação é assim concebida por Colin e Capitant, com uma precisão admirável, tendo Laferrière se valido também dessa citação: "Há representação quando um ato jurídico é cumprido por uma pessoa, por conta de outra, em condições tais que os efeitos desse ato se produzem direta e imediatamente sobre a cabeça do representado, como se ele mesmo o houvera cumprido" ("Il y a représentation lorsqu'un acte juridique est accompli par une personne pour le compte d'une autre, dans des conditions telles que les effets de cet acte se produisent directement et immédiatement sur la tête du représenté comme si lui-même l'avait accompli" (Colin e Capitant, "Droit civil", 7.ª edição, tomo I, pág. 91).

Os dicionaristas e publicistas quando se ocupam desse vocábulo coincidem em indicar que mediante a representação se faz com que "algo que não esteja presente se ache de novo presente" (2). As indicações que ordinariamente conduzem a discrepâncias resultam porém na máxima parte de saber se há "duplicidade" ou "identidade" com a presença e ação do representante, com a interveniência de sua vontade.(3)

Da "duplicidade" se tem caminhado para a elaboração de todo o moderno sistema representativo, nas suas raízes constitucionais, que assinalam o advento do Estado liberal e a supremacia histórica, por largo período, da classe burguesa na sociedade do ocidente. Com efeito, toma-se aí o representante politicamente por nova pessoa, portadora de uma vontade distinta daquela do representante, e do mesmo passo, fértil de iniciativa e reflexão e poder criador. Senhor absoluto de sua capacidade

(2) Veja-se a esse respeito John A. Fairlie, quando escreve que do ponto de vista etimológico o significado literal de representar é "apresentar novamente", daqui se chegando ao sentido de "apresentar em lugar de outrem". Com mais clareza o publicista alemão Friedrich Glum: "A essência da representação consiste antes nisto, em fazer através de um ser que se veja, verdadeiramente presente, embora esse alguém não seja então concretamente visível" ("Das Wesen der Repraesentation besteht vielmehr darin, dass ein zwar vorhandenes, aber fuer die Menschen nicht konkret sichtbares Sein durch ein sichtbares Sein gegenwaertig gemacht wird" (Friedrich Glum, "Begriff und Wesen der Repraesentation", in "Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung", ob. cit., pág. 195). É de recomendar também a leitura do trabalho de John A. Fairlie, acerca da representação política, e intitulado "The Nature of Political Representation", o qual foi estampado pela primeira vez em "The American Political Science Review", vol. 34, 1940.

(3) A aceção em que vamos, com nossa terminologia, desenvolver os conceitos de "duplicidade" e "identidade", como doutrinas políticas da representação, tem com o sentido em que os empregou Carl Schmidt, in "Verfassungslehre", quando muito, a analogia de um ponto de partida ou simples analogia vocabular, porquanto são do todo distintos os efeitos extraídos do uso dessas palavras, nas reflexões a que daremos seqüência.

decisória, volvido de modo permanente — na ficção dos instituidores da moderna idéia representativa — para o bem comum, faz-se êle órgão de um corpo político espiritual — a nação, cujo querer simbolicamente interpreta, quando exprime sua vontade pessoal de representante.

Dessa concepção se extraem com invejável perfeição lógica todos os corolários do sistema representativo que tem acompanhado as formas políticas consagradas ou chanceladas pelo velho constitucionalismo liberal: a total independência do representante, o sufrágio restrito, a índole manifestamente adversa do liberalismo aos partidos políticos, a essência do chamado "mandato representativo" ou "mandato livre", a separação de poderes, a moderação dos governos, a consentimento dos governados. Tudo isso em contraste com as tendências contemporâneas da sociedade de massas, que se inclinam a cercear as faculdades do representante, jungi-las a organizações partidárias e profissionais ou aos grupos de interesses e a fazer o mandato cada vez mais imperativo.

Tais conseqüências se apóiam teoricamente nos fundamentos da representação concebida segundo a regra da "identidade", que em boa lógica retira ao representante todo o poder próprio de intervenção política, animada pelos estímulos de sua vontade autônoma, e o acorrenta sem remédio à vontade dos governados, escravizando-o por inteiro a um escrúpulo de "fidelidade" ao mandante. É a vontade dêste que êle em primeiro lugar tem o dever de "reproduzir", como se fôra fita magnética ou simples fôlha de papel carbono.

Partindo-se da "identidade", cuja valoração o sistema representativo — sobreveniente, mas objeto já de considerável reforma — teria por escopo levar a cabo na organização política do Estado contemporâneo, resultam de todo claro certos pontos relativos à prevalência de "componentes plebiscitários" na estrutura política constitucional do Estado partidário e democrático, que veio em substituição do Estado liberal.

A "identidade", pôsto que impossível — conforme veremos em digressões subsequentes, com apoio teórico na obra de Rousseau — pode, todavia, ser tomada como um símbolo ou juízo de valor, já para excluir o moderno sistema representativo, consoante faz aquêle publicista, já para autorizar, autenticar e legitimar as mudanças que se vão operando no âmago das instituições representativas, desde sua implantação.

## 2. A DOUTRINA DA "DUPLICIDADE", ALICERCE DO ANTIGO SISTEMA REPRESENTATIVO NA ÉPOCA DO LIBERALISMO

A título de recurso ou expediente didático na explanação tanto das origens como do advento do sistema representativo, qual êle tem sido praticado desde o século XVIII, compendiamos, debaixo da designação genérica de doutrina da "duplicidade", tôdas aquelas posições teóricas que tiveram por desfecho a implantação de uma organização liberal da sociedade. Nessa organização, os representantes se fizeram depositários da soberania, exercida em nome da nação ou do povo e puderam, livremente, com sólido respaldo nas regiões da doutrina, exprimir idéias ou convicções, fazendo-as valer, sem a preocupação necessária de saber se seus atos e princípios estavam ou não em proporção exata de correspondência com a vontade dos representados.

Vejamos na Inglaterra, França e Alemanha as reflexões de alguns escritores políticos, dentre os melhores nomes portadores de contribuição teórica à edificação

do moderno sistema representativo. Atendendo aos moldes doutrinários que eles ofereceram, esse sistema se apresenta como criação tipicamente moderna, distinta de tudo quanto dantes conheceu a sociedade clássica e depois a sociedade medieva.

Insiste pois tôda a velha doutrina do sistema representativo numa idéia capital: a independência do representante em face do eleitor.

Dentre os autores políticos de língua inglesa, John Milton é dos primeiros que batalham por semelhante posição, quando entende que, depois das eleições, os deputados já não são responsáveis perante os eleitores. Expôs Milton a tese, segundo Fairlie, em 1660, no seu projeto de instituição de um parlamento contínuo. (4)

Em 1698, Algernon Sidney, na obra "Discourses on Government", desenvolveu igual ponto de vista, quando afirmou que os membros do Parlamento não são simples emissários desta ou daquela circunscrição eleitoral, mas possuem competência para atuar em nome de todo o reino.

No século XVIII a tese se robusteceu, conforme anota Fairlie, com o refôrço que lhe deram pensadores da envergadura de Blackstone e Burke. Os membros do Parlamento, segundo Blackstone, representam o reino inteiro e não um distrito eleitoral particular.

Com Burke, o princípio cardinal do sistema representativo logrou na Inglaterra sua formulação mais célebre, por ensejo do famoso discurso de Bristol, pôsto que o Autor haja sustentado noutros escritos posições vacilantes ou até contraditórias.

Disse ali Burke que o govêrno e a legislação não são negócios vocacionais, mas de razão e discernimento. E acrescentou que emitir opinião é direito de todos. Sendo a dos constituintes opinião grave e respeitável, cabe ao representante dar-lhe sempre, jubiloso, audiência, e considerá-la com a máxima atenção. Afirma porém que seriam "coisas extremamente desconhecidas ao direito do nosso País", e resultantes de um "erro fundamental" acêrca de "nossa Constituição", admitir que do eleitor derivassem instruções "imperativas" e "mandatos", bastantes para compêlir o Deputado a segui-los cegamente, dando-lhes obediência, voto e argumento, ainda que contrários as mais claras convicções de seu juízo e consciência. (5)

Em harmonia com êsse ponto de vista, prossegue Burke: "O Parlamento não é um congresso de embaixadores de interêsses hostis e diferentes; interêsses que cada

(4) John A. Fairlie, "Das Wesen politischer Repraesentation", traduzido para o alemão por Claus Sprick, in "Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung", ob. cit., pág. 29.

(5) Do discurso de Edmund Burker aos eleitores de Bristol: "If government were a matter of will upon any side, yours, without question, ought to be superior. But government and legislation are matters of reason and judgment, and not of inclination; and what sort of reason is that, in which the determination precedes the discussion; in which one set of men deliberate, and another decide; and where those who form the conclusion are perhaps three hundred miles distant from those who hear the arguments?"

To deliver an opinion, is the right of all men; that of constituents is a weighty and respectable opinion, which a representative ought always to rejoice to hear; and which he ought always most seriously to consider. But authoritative instructions; mandates issued, which the member is bound blindly and implicitly to obey, to vote, and to argue for, though contrary to the clearest conviction of his judgment and conscience, — these are things utterly unknown to the laws of this land, and which arise from a fundamental mistake of the whole order and tenor of our constitution" (Edmund Burke, "Speech to the Electors of Bristol", in "Speeches and Letters on American Affairs", Londres, 1956, pág. 73).

qual deva manter como agente ou advogado contra outros interesses e advogados, mas a assembléia deliberativa de uma só nação com um só interesse, o do todo, guiada não por objetivos nem preconceitos locais, mas pelo bem comum, que resulta da razão geral da coletividade. Vós escolheis um Deputado, mas ao escolherdes, deixa êle de ser o Deputado de Bristol para ser o Deputado do **parlamento**". (6)

De Burke, a doutrina inglesa do sistema representativo passa a Bentham, cujo "Código Constitucional" ("Constitutional Code"), não obstante algumas contradições, inculca já os princípios novos do sistema representativo, baseados na livre reflexão e inteira autonomia do representante.

Escreve Bentham: "Separada ou coletivamente, os eleitores de um membro da legislatura poderão a todo o tempo comunicar ao seu Deputado o que cuidam mais adequado: . . . . Mas à medida que o bem da comunidade, tomada como um todo, se constitui em objeto principal de seus cuidados, nenhuma obediência a um interesse particular há de ser prestada por êle, em detrimento daquilo que se lhe afigura o interesse geral. Acima do seu dever partidário se coloca em tôdas as ocasiões o seu dever para com a coletividade". (7)

O filósofo utilitarista vai tão longe que chega ao paradoxo de justificar a contradição de um Deputado cujas palavras apoiem determinado ato, para assim exprimir fidelidade à vontade dos constituintes, e cujo voto, no entanto, seja contrário ao ato defendido. Senão vejamos a fonte textual dêsse pensamento: "Se um deputado, depois de falar em apoio de uma medida, que na opinião de seus constituintes vem contrariar o interesse particular dêstes, der seu voto contra tal medida, não houve nesse proceder nenhuma incoerência efetiva. Porquanto, diz o publicista, pela sua **palavra** cumpriu seu dever para com o público e pelo seu **voto** o dever para com seus constituintes". (8)

( 6 ) "Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament", (Edmund Burke, ob. cit., pág. 73).

( 7 ) "Separately or collectively, the constituents of a member of the legislature will at all times, as such, make to such their deputy what communication they think fit: . . . But in so far as the good of the community, taken in the aggregate, is the paramount object of his care, no obedience will he pay to any such particular will, to the detriment of what appears to him the universal interest. Paramount to his duty to a party is, in every occasion, his duty to the whole" (Bentham, "Constitutional Code", apud "Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung", ob. cit., pág. 39).

( 8 ) "If a deputy, after speaking in support of an arrangement, which in the opinion of his constituents is contrary to their particular interest, gives his vote against that same arrangement, in such conduct there is not any real inconsistency. By his speech, his duty to the public is fulfilled by his vote, his duty to his constituents" (Bentham, "Constitutional Code", apud ob. cit., pág. 39). Um caso curioso de mandato imperativo, em que o representante vota contra suas convicções para satisfazer os interesses da clientela, eleitoral, numa conformidade ilustrativa da hipótese aventada por Bentham ocorreu em 1828, no Senado dos Estados Unidos, quando o Senador Rowansend, do Kentucky, após haver proferido extenso discurso contra uma tarifa aduaneira, no seu entender lesiva aos interesses da União, embora favorecesse os de seu Estado, acabou votando favoravelmente à medida por êle antes impugnada, chegando a esta conclusão: "Mas como meus eleitores me deram mandato para votar por essa tarifa, eu votarei a favor."

Dessa orientação não discrepa Samuel Bailey, no século XIX, ao apontar em "The Rationale of Political Representation" a índole das relações que se devem estabelecer entre os representantes e seus eleitores:

"O dever dos eleitores é designar um Deputado à suprema legislatura para regular os negócios da comunidade; e exercem eles sobre as deliberações daquele órgão toda a influência que se acha implícita na capacidade de escolher alguém cujas opiniões estejam de acordo com as suas. Dever do representante é fazer uso da autoridade de que se acha investido, em conformidade com seu próprio critério de aferição do bem comum; e ao cabo, quando houver expirado o prazo dessa investidura de confiança, devolver aos eleitores o pronunciamento da sentença acerca da maneira como se houve, daqui resultando renovação ou retirada de confiança ou quaisquer outras manifestações de opinião, que em determinado ensejo se façam necessárias. Do poder de escolher primariamente um homem de iguais pontos de vista, de examinar-lhe cada ato cumprido no desempenho de sua missão e de afastar-lhe a confiança depositada, ao término do período para o qual se elegeu, têm os eleitores toda a segurança admissível de que ele se guiará tendo em conta unicamente o bem comum, ou, deixando-o atuar debaixo dessas restrições, extraem daí a vantagem de ter uma inteligência superior, qual se acha esta implícita na posição e na oportunidade que foi conferida ao representante". (9)

De Lord Brougham temos, em 1843, na obra "Political Philosophy", uma análise à natureza do princípio representativo, que abona toda a ordem de idéias já expostas, tocante aos laços que prendem o representante aos seus eleitores. Diz Lord Brougham que o membro do parlamento "representa o povo de toda a comunidade, profere seu voto acerca de todas as medidas, recebe livremente as manifestações de seus constituintes e não se acha vinculado pelas instruções que venham destes a expedir, bem que se ache sujeito a afastamento por não haver sido reeleito, em virtude de importante e irreconciliável discrepância de opinião". (10)

Posição não menos clara a de um dos mais insignes teóricos do sistema representativo, o clássico John Stuart Mill, autor de "O Sistema Representativo" ("Representative Government", 1861). Depois de definir o governo representativo como aquele em que "todo o povo ou parte considerável deste exerce, através de Deputados por ele periodicamente eleitos, o poder derradeiro de controle que em toda constituição

(9) "The office of the electors is to appoint a deputy to the supreme legislature, to regulate the concerns of the community; and they have all the influence over the deliberations of that body, which is implied in the power to choose a man whose opinions are in accordance with their own. The duty of the representative is to use the authority thus reposed in him, according to his own judgment of the public good; and lastly, when the term of the trust has expired, it devolves on the electors to pronounce sentence on the manner in which it has been discharged, by renewing or withdrawing the trust at the termination of the period for which he is elected, they have all the security which the case admits, that he will be guided by a single regard for the public good; while, by leaving him to act under these restraints, they derive the advantage of that superior intelligence which his position implies and his opportunities confer", (Samuel Bailey, "The Rationale of Political Representation", 1835, pág. 143).

(10) "Represents the people of the whole community, exercises his own judgment upon all measures, receives freely the communications of his constituents, and is not bound by their instructions, though liable to be dismissed by not being reelected in case the difference of opinion between them is irreconcilable and important", Lord Brougham, "Political Philosophy", 1843.

há de residir em alguma parte", (11) Stuart Mill, reportando-se ao representante, noutro lugar de seu ensaio, diz que "um homem de consciência e conhecida habilidade deve insistir na inteira liberdade de atuar conforme, em seu entendimento, cuidar melhor; e não deve consentir em servir senão debaixo desses termos". (12) Mais vale ao eleitor ser representado por alguém dotado de elevado calibre e superioridade mental, que saiba, quando necessário, divergir do que por outrem que esteja quase sempre a professor acôrdo com suas opiniões. (13)

Aliás outra coisa não fêz Mill senão prosseguir na tradição inaugurada por Burke e que fôra igualmente a doutrina dos autores do "Federalista". Um destes, Hamilton, escrevera: "Pode perfeitamente acontecer que a voz pública, proferida por representantes do povo, seja mais consentânea com o bem geral do que se viesse do povo mesmo, congregado para êsse fim". (14) É certo que a proposição se atenua porém quando Hamilton assevera depois que o efeito inverso pode também acontecer.

Essa corrente de idéias segue um curso que se não interrompe nos melhores autores da segunda metade do século passado e alguns ainda dêste século. Haja vista Theodore Woolsey:

"Um representante leva consigo os direitos políticos, poderes e deveres daqueles que a constituíram como tal. Distingue-se êle de um delegado, a quem seus superiores assinam certos deveres específicos e que juridicamente não se podem desviar de suas instruções. Teòricamente, está êle sôlto de quaisquer peias de seus constituintes, e **pode** atuar a seu livre arbítrio, de conformidade com os esclarecimentos que infere de uma assembléia composta de pessoas semelhantes... Deve, em primeiro lugar, cada representante tomar em consideração toda o Estado . . . . . Pode, por conseguinte, juridicamente, colocar-se fora de todo compromisso ou instrução, em ordem a obrigá-lo". (15)

(11) "The meaning of representative government is, that the whole people, or some numerous portion of them, exercise through deputies periodically elected by themselves the ultimate controlling power, which, in every constitution, must reside somewhere", (John Stuart Mill, "Utilitarianism; On Government; Representative Government", Everyman's Library, Londres, 1960, pág. 228).

(12) "A man of conscience and known ability should insist on full freedom to act as he in his own judgment seems best; and should not consent to serve on any other terms" (John Stuart Mill, ob. cit., pág. 322).

(13) "and that it is of much greater importance to themselves to be represented by such a man than by one who professes agreement in a greater number of their opinions" (John Stuart Mill, ob. cit., pág. 323).

(14) "it may well happen that the public voice, pronounced by representatives of the people, will be more consonant to the public good than if pronounced by the people themselves, convened for that purpose" (Hamilton, no "Federalist").

(15) "A representative carries with him the political rights, powers, and duties of those who have constituted him as such. He differs from a deputy who is assigned to certain specific duties for his principals, and cannot rightfully deviate from his instructions. He is thus untrammelled in theory by any orders from his constituents, and can act at his discretion according to the light which he gathers in an assembly composed of similar persons... Each representative is to consider the whole state first... He can, therefore, lawfully place himself under no pledges or instructions which are binding upon him;..." (Theodore Woolsey, Political Science, I, 1886, pág. 294 e seguintes).



Do mesmo passo, Ernest Barker. Após admitir a união do princípio democrático com o princípio representativo, concebido este à maneira socrática e platônica de governo dos melhores e mais sábios, assevera que os representantes deveriam *forçar por traduzir não somente o que o povo quer, senão também o que deveria êle querer.* (16)

Dos franceses, foi Montesquieu, sem dúvida, o primeiro que apresentou na Europa a versão continental do sistema representativo, doutrinando que a maior vantagem *das representantes é que êles, em substituição do povo, são aptos a discutir os negócios.* Dos eleitores, no entender de Montesquieu, bastava o representante trazer uma orientação geral. Nada de instruções particulares acêrca de cada assunto, como se praticava nas dietas da Alemanha.

*Não obstante reconhecer que através do mandato imperativo a palavra dos Deputados exprimiria melhor o sentimento da nação, não hesita aquêle publicista e filósofo francês em reconhecer as dificuldades que adviriam dêsse mandato, ponderando que nas ocasiões mais críticas tôda a força da nação poderia ser embargada por um capricho.* (17)

A incapacidade do povo para *debater a coisa pública* ou gerir os negócios coletivos, atuando como poder executivo, foi ressaltada vigorosamente por Montesquieu em vários lugares de sua obra capital — “Do Espírito das Leis”. No sistema representativo *cabe ao povo tão-somente escolher os representantes, atribuição para a qual o reputa sobejamente qualificado.* (18)

Com a Revolução, na sua primeira fase, a doutrina do sistema representativo se aperfeiçoa *focante a sua essência, compreendida, em primeiro lugar, na absoluta independência política do representante, capacitado a querer em nome da nação e sem mais vínculos ou compromissos com os colégios eleitorais, cuja função se esvazia de todo com a operação eleitoral, simples instrumento de designação.* Os Estados Gerais, quando se vão converter em *assembléia nacional* com poderes constituintes, *se achavam ainda profundamente marcados pela insopitável revolta contra os antigos “cahiers”,* aquelas procurações que assinalavam a competência restritiva atribuída

(16) Sir Ernest Barker, “The Political Thought of Plato and Aristotle”, 1906, pág. 89.

(17) “Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre; ce qui forme un des grandes inconvénients de la démocratie.

Il n'est pas nécessaire que les représentants, qui ont reçu de ceux qui les ont choisis une instruction générale, en reçoivent une particulière sur chaque affaire, comme cela se pratique dans les diètes d'Allemagne. Il est vrai que, de cette manière, la parole des députés seroit plus l'expression de la voix de la nation; mais cela jetteroit dans des longuers infinies, rendroit chaque député le maître de tous les autres, et dans les occasions les plus pressantes, toute la force de la nation pourroit être arrêtée par un caprice” (Montesquieu, “De L'Esprit des Lois”, Livro XI, Capítulo 6, “Oeuvres Complètes”, Tome II, Bibliothèque de la Pléiade, pág. 400).

(18) “Il y avait un grand vice dans le plupart des anciennes républiques; c'est que le peuple avait le droit d'y prendre des résolutions actives et qui demandent quelque exécution, chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée” (Montesquieu, ob. cit., pág. 400).

aos delegados. Dêsses "cahiers", às vésperas da Revolução, partiam os anseios de uma nova constituição para a sociedade francesa, consoante ressaltou, já na constituinte, Clermont-Tonnerre. <sup>(19)</sup>

Pondo ênfase nos poderes constituintes de que se cuidavam investidos e na inteira independência com que entrariam no debate da matéria constitucional, os primeiros nomes da famosa assembléia revolucionária deixaram claros testemunhos dessa disposição, que se lhes afigurava inabdicável. Palavras de Mounier, segundo Prélot, uma das vozes mais acatadas do terceiro estado: "Os Deputados são convocados a estabelecer a constituição francesa em virtude dos poderes que lhe foram cometidos pelos cidadãos de tôdas as classes". <sup>(20)</sup>

O Relator Thouret, da Baixa Normandia, não fôra menos incisivo: "A nação pode exercer o poder constitucional, quer por seus representantes, quer por si mesma. Os atuais representantes receberam poderes completos de seus comitentes". No Sessão de 10 de agosto de 1791, Barnave assim se exprimia: "Na ordem e nos limites das funções constitucionais, o que distingue o representante daquele que não é senão um funcionário público é ser êle incumbido, em certos casos, de querer **para** a nação, ao passo que o mero funcionário tem apenas a incumbência de atuar **para** ela". <sup>(21)</sup>

Igual seqüência de idéias deparamo-nos neste excerto oratório de Sieyès, em presença da mesma Assembléia constituinte: "É para a utilidade comum que os cidadãos escolhem representantes, bem mais aptos que êles próprios a conhecerem o interesse geral e a interpretar sua própria vontade". Tempo e instrução, são as deficiências que o abalizado tribuno do terceiro estado vê nos cidadãos, inabilitando-os ao exercício imediato do poder e justificando a adoção das formas representativas. Falta-lhes, portanto, segundo Sieyès, instrução para compreender os projetos de lei e lazer para estudá-los.

Depois de afirmar que "o povo só tem a ganhar metendo em representação todos os gêneros de poder inerentes à instituição pública", insurge-se Sieyès contra a máxima restritiva dos que entendem que o povo somente deve delegar aquêles poderes que êle mesmo não é capaz de exercê-los. Veemente, diz a êsse respeito:

"É como se se quisesse, por exemplo, provar aos cidadãos que têm necessidade de escrever para Bordéus, que guardariam melhor sua liberdade, se reservassem o

(19) Esse mesmo Clermont-Tonnerre, quando da abertura da Assembléia Nacional, hesitava diante de seus pares em votar as novas leis políticas, manifestando o ânimo de volver primeiro a sua circunscrição eleitoral para auscultar a opinião de seus eleitores. Veja-se no tocante o que escreve R. Redslob, "Die Staatstheorien der franzoesischen Nationalvrksammlung von 1789", Leipzig, 1912, pág. 109 e seguintes.

(20) "Les députés sont appelés à établir la constitution française en vertu des pouvoirs qui leur ont été confiés par les citoyens de toutes les classes", (Marcel Prélot, Paris, "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel", 2.ª edição, Dalloz, 1961, pág. 286).

(21) "La Nation peut exercer le pouvoir constitutionnel soit, par ses représentants, soit par elle-même. Les représentants actuels ont reçu compétérment ce pouvoir de leurs commettants" (Thouret) e "Dans l'ordre et les limites des fonctions constitutionnelles, ce qui distingue le représentant de celui qui n'est que simple fonctionnaire public, c'est qu'il est chargé dans certains cas de vouloir **par la nation**, tandis que le simple fonctionnaire n'est jamais chargé que d'**agir pour elle**" (Barnave).

direito de levar êles mesmos suas cartas, visto que poderiam fazê-lo, ao invés de cometê-las à repartição pública competente." (22)

Esse mesmo Sieyès asseverava ademais, incisivo: "Se os cidadãos ditassem sua vontade, já não se trataria de Estado representativo, mas de Estado democrático".

Em palavras de igual energia, a mesma tese desponta nos discursos políticos de Mirabeau: "Se fôssemos vinculados por instruções, bastaria que deixássemos nossos cadernos sobre as mesas e volvêsemos às nossas casas". De modo idêntico, Condorcet, na Convenção: "Mandatário do povo, farei o que cuidar mais consentâneo com seus interesses. Mandou-me êle expor minhas idéias, não as suas: a absoluta independência das minhas opiniões é o primeiro de meus deveres para com o povo".

No século seguinte, passada a tormenta revolucionária, o sistema representativo se institucionaliza. Benjamin Constant, expoente da doutrina liberal, escreve: "O sistema representativo outra coisa não é senão uma organização, mediante a qual a Nação incumbe alguns indivíduos de fazerem aquilo que ela não pode ou não quer fazer por si mesma". E prossegue, aclarando o conceito dêsse sistema: "O sistema representativo é uma procuração dada a certo número de pessoas pela massa do povo, que deseja que seus interesses sejam defendidos e que nem sempre tem tempo de defendê-los por si mesma". (23)

Da mesma época, aproximadamente, o comentário político de Madame de Stael, quando, analisando os principais acontecimentos da Revolução Francesa, asseverou que os mandatos imperativos eram forma ultrapassada, unicamente compatível com o sistema representativo quando êste se achava ainda na infância. Ao se reunirem porém as três ordens, às vésperas da Revolução, conforme aconteceu, constituíam entraves à deliberação. Esses mandatos, redigidos pelos eleitores, impunham aos Deputados — acentua a escritora — a obrigação de se conformarem com a vontade de seus comitentes acêrca das principais matérias de que devia ocupar-se a assembléia. Acrescenta que aquêles mandatos eram possíveis quando a opinião pública ainda não exercia nenhum influxo, ou as comunicações interprovinciais se apresentavam difíceis, não havendo imprensa com que propagar notícias e idéias.

(22) "c'est pour l'utilité commune qu'ils nomment des représentants bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général et d'interpréter à cet égard leur propre volonté" e "C'est comme si l'on voulait prouver aux citoyens qui ont besoin d'écrire à Bordeaux par exemple, qu'ils conserveront bien mieux toute leur liberté s'ils veulent se réserver le droit de porter leurs lettres eux-mêmes, car ils le peuvent, au lieu d'n confier le soin à cette partie de l'établissement public qui en est chargée" (Sieyès). Buscando também afastar o povo da tomada imediata de decisões, Barnave dizia: Le peuple est souverain, mais ses représentants peuvent seuls agir pour lui, parce que son propre intérêt est presque toujours attaché à des vérités politiques dont il ne peut pas avoir la connaissance nette et profonde" ou, tirando em vernáculo: "O povo é soberano, mas somente seus representantes podem atuar por êle, visto que seu próprio interesse se acha quase sempre prêso a verdades políticas, cujo conhecimento claro e profundo lhe escapa" (Barnave, citado por R. Saint Girons, "Manuel de Droit Constitutionnel", segunda edição, Paris, 1885, pág. 11 e por Laboulaye, "Questions constitutionnelles", pág. 173).

(23) "Le système représentatif n'est autre chose qu'une organisation à l'aide de laquelle une nation se décharge sur quelques individus de ce qu'elle ne peut ou ne veut pas faire elle-même"... "Le système représentatif est une procuration donnée à un certain nombre d'hommes par la masse du peuple, qui veut que ses intérêts soient défendus, et qui néanmoins n'a pas le temps de les défendre toujours lui-même" (Benjamin Constant, "De la Liberté des Anciens comparée à celle des modernes" in "Cours de Politique Constitutionnelle", Tomo II, Paris, 1861, págs. 557/8).

Põe então o seguinte remate a essas reflexões: "Mas querer obrigar, em nossos dias, os Deputados a não se arredarem em coisa alguma dos "cahiers" redigidos em suas circunscrições, seria fazer dos estados gerais uma assembléia de homens tão-sòmente com o direito de depar petições sòbre a mesa. Em vão a discussão viria iluminá-las, porquanto lhes era defeso alterar as injunções que lhes havia sido imposta de antemão. Foi com base nessas instruções imperativas que se prevaleceram os nobres sobretudo para impugnar a deliberação individual". (24)

A doutrina francesa que preconizou o sistema representativo da idade liberal teve enfim com Guizot um de seus mais altos e abalizados corifeus. Entende êsse clássico do constitucionalismo francês que o govêrno decorrente daquele sistema se apoia em três fundamentos: a divisão de poderes, a eleição, e a publicidade. Discorre largamente sòbre a importância de cada um desses esteios.

A propósito dos representantes, escreve Guizot que êles recebem de seus eleitores "a missão de examinar e a de decidir conforme a sua razão". Acentua que os eleitores "devem confiar-se às luzes daqueles que foram escolhidos". (25)

A doutrina alemã do sistema representativo nas bases clássicas postas pelo liberalismo flui claramente das afirmações de Bluntschli, que reproduz a invariável posição adotada por tôda a frente de escritores políticos adeptos das teses liberais. Qualificou o Deputado de representante do Estado e não de um grupo ou corporação dizendo que não estava êle prêso às instruções de seu eleitorado nem tampouco obrigado a prestar-lhe contas de seu procedimento.

Distinguindo a constituição corporativa medieval da moderna constituição representativa, disse Bluntschli que os modernos representantes têm sempre em vista, básicamente, o interesse comum do povo e do Estado, ao passo que os antigos delegados de corporações eram primeiro que tudo delegados dos interesses particulares de suas classes. (26)

(24) "A toutes les entraves qu'appartoit la délibération en trois ordres, il faut ajouter ce qu'on appelloit les mandats impératifs, c'est-à-dire, des mandats rédigés par les électeurs, qui imposent aux députés l'obligation de se conformer à la volonté de leurs commetants, sur les principaux objets dont il devoit être question dans l'assemblée. Cette forme surannée ne pouvoit convenir qu'au temps où le gouvernement représentatif étoit dans son enfance. L'opinion publique n'avoit guère ascendant, lorsque les communications d'une province à l'autre étoient peu faciles, et surtout lorsque les journaux ne répandoient encore ni les nouvelles ni les idées. Mais vouloir contraindre de nos jours les députés à ne s'écarter en rien des cahiers rédigés dans leurs bailliages, c'étoit faire des états généraux une réunion d'hommes qui auroient eu seulement le droit de déposer des pétitions sur la table. En vain la discussion les eut-elle éclairés, puisqu'il ne leur étoit permis de rien changer aux injonctions qu'ils avoient reçues d'avance. C'est pourtant sur ces cahiers impératifs que les nobles se fondoient principalement pour refuser la délibération par tête" (Madame de Stael, "Considérations sur les principaux événements de la Révolution Française", 1818, I, pag. 194 e seguintes).

(25) Veja-se Guizot, "Histoire des origines du Gouvernement représentatif" etc, quarta edição, Paris, 1880, vols. I e II, particularmente as lições 1.ª, 9.ª, do segundo tomo e 1.ª, 5.ª, 7.ª e 8.ª do primeiro tomo.

(26) "Das ist gerade der charakteristische Unterschied der modernen Repraesentativ von der mittelalterlichen staendischen Verfassung, dass die modernen Repraesentante vor allen Dingen die Einheit des Volkes und des Staats und die gemeinsamen Interessen vor Augen haben muessen, waehrend die alten staendischen. Vertreter zuerst die besondern Interessen ihrer Staende vertreten hatten" (Bluntschli, "Deutsches Staats-Woerterbuch", 8.º Volume, Stuttgart e Leipzig, 1864, verbète "Repraesentativverfassung", pag. 588).

De último, a doutrina de um sistema representativo sem laços com a imperatividade do mandato apareceu com toda a clareza na obra de Carl Schmitt, "Teoria da Constituição", quando êsse constitucionalista alemão, exprimindo também seu entendimento sobre a matéria, ponderou:

"Assim é que, de um conceito tão universal e sistemático como a representação, o que enfim parece haver ficado na consciência da Teoria do Estado é que o representante não se acha sujeito às instruções e diretrizes de seus eleitores." (27)

Deplora todavia o constitucionalista de Weimar (e depois do nacional-socialismo) que não tenham sido empregadas maiores diligências no sentido de lograr-se uma explicação sistemática acerca dessa "independência" e sua conexão específica com o conceito de representação. (28)

Afirma Schmitt, outrossim, em observações que decerto contrariam as tendências contemporâneas observadas com vistas à sustentação e legitimação de um mandato imperativo, não haver dúvida que, sem embargo de todas as deformações no uso da palavra "representação", o significado essencial da noção, a saber, seu teor político sempre se manifesta. (29) A representação só se pode conceber como um todo que se exprime necessariamente através da unidade política. Só tem parte na representação "quem governa" e a representação longe de ser um processo ou um método, é algo existencial, sendo ademais a luta pela representação uma batalha que se trava sempre ao redor do poder político. (30)

Acha Schmitt que o representante é independente, e por conseguinte, não se trata de um funcionário, agente ou comissário. Ressalta, aliás, a clareza da Constituição francesa de 1791 a êsse respeito. E acrescenta, abandonando essa tese — a mesma das velhas concepções representativas perfilhadas pelo liberalismo — que, se o representante fôsse tratado apenas como agente, que cuidasse dos interesses dos eleitores por fundamentos práticos (impossível, diz Schmitt, todos os eleitores sempre e simultaneamente se congregarem num determinado lugar), nenhuma representação aí existiria. (31)

### 3. APOGEU E DECLÍNIO NA APLICAÇÃO CONSTITUCIONAL DA DOCTRINA DA "DUPLICIDADE"

Está claro que pela doutrina da "duplicidade", conforme a expusemos, duas vontades legítimas e distintas atuavam no sistema representativo e lhe prestavam o

(27) "So ist es wohl gekommen, dass von einem so umfassenden und systematischen Begriff wie Repraesentation schliesslich fuer das Bewusstsein der Staatslehre nichts mehr uebrig zu bleiben scheint, all dass der Repraesentant an Instruktionen und Anweisungen seiner Waehler nicht gebunden ist", (Carl Schmitt, "Verfassungshre", ob. cit., pág. 209).

(28) Carl Schmitt, ob. cit., pág. 209.

(29) "Trotz aller Verwirrung, die sich in dem Gebrauch des Wortes "Repraesentation zeigt, laesst sich die zentrale politische Bedeutung des Begriffes immer erkennen", (Carl Schmitt, ob. cit., pág. 211).

(30) "repraesentiert wird die politische Einheit als Ganzes... Nur wer regiert, hat teil an der Repraesentation... Der Kampf um die Repraesentation ist immer ein Kampf um die politische Macht" (Carl Schmitt, ob. cit., pág. 212).

(31) "Der Repraesentaant ist unabhængig, daher weder Funktionæer, noch Agent, noch Kommissar"... "Wenn der Repraesentant nur als ein Vertreter behandelt wird, der aus praktischen Gruenden (weil unmoeglich alle Waehler immer und zu gleicher Zeit an einem Ort zusammenkommen koennen) die Interessen der Waehler wahrnimmt, so ist keine Repraesentation mehr vorhanden", (Carl Schmitt, ob. cit., págs. 212/3).

matiz característico. E assim aconteceu desde que esse sistema pôde na idade moderna identificar-se por forma de toda nova e genuína de organização do poder político: a vontade menor e fugaz do eleitor, restrita à operação eleitoral, e a vontade autônoma e politicamente criadora do eleito ou representante, oriunda aliás daquela operação.

Tanto na prática como na doutrina do sistema, pelo menos como êle em França se desenvolveu, a idéia representativa, do ponto de vista da democracia ou de uma aspiração à democracia, significava tão-somente que nenhum exercício de poder se faria sem o assentimento do povo. Reconhecia-se para esse efeito a distinção entre governantes e governados, distinção de máxima importância, portanto bem compreendida na teoria, abstaria a que se fizesse confusão entre representação e democracia, como se veio a fazer depois com sensível dano para a clareza dos conceitos.

O liberalismo e os parciais da idéia representativa, mais chegados à doutrina liberal, não haviam delineado com perfeito discernimento a distinção entre aqueles conceitos (representação e democracia). Afigurava-se-lhes fora de toda a dúvida que num govêrno liberal-democrático e representativo governava-se com o povo ou em nome do povo <sup>(32)</sup>. E não, necessariamente, consoante se pretendeu depois e em verdade foi causa de todo o subsequente desenvolvimento do sistema representativo, "pelo povo", como na democracia semidireta, debaixo de suas técnicas imediatas de contrôle, fiscalização ou destituição de representantes.

Órgão da vontade nacional, o representante era o símbolo poderoso e augusto da nação, tanto quanto o rei. Governantes e governados não se "identificavam" ainda, pois a doutrina da identidade de vontades, entrando dialéticamente no princípio democrático que o liberalismo acolhera por contradição, minaria depois as instituições representativas, inspiradas por matriz distinta, ou seja, fundadas no princípio cardinal da diferença entre governantes e governados, entre govêrno e povo.

O sistema representativo da concepção dualista exhibe certidão de idade — o século XVIII, e exclui o caráter representativo das instituições medievais, bem como os supostos rudimentos de instituições representativas que pesquisadores da antiguidade clássica afanosamente buscam na organização política dos povos da Grécia e Roma. Com afirmações enfáticas e não raro pretensiosas procuram êles, em vão, naquelas antigas civilizações, o berço do sistema representativo.

A independência do representante é o conceito-chave dessa doutrina, ao redor da qual gravitam certas teses que o liberalismo ao estabelecer-se, do século XVIII ao século XIX, forcejou por tornar válidas: a publicidade, o livre debate no plenário das assembléias e o bem comum fortalecido pelas inspirações da razão, da verdade e da justiça. Do ponto de vista das classes sociais, esse sistema representativo afina admiravelmente com uma ordem política aristocrática, e a teor aristocrático da representação ressalta não apenas daquelas máximas de sabor platônico e socrático, que

(32) Kant, filósofo político do liberalismo alemão, não trepidou em fazer a conexão do sistema representativo com o povo. Disse êle: "Alle wahre Republik aber ist und kann nichts anderes sein als ein repräsentatives System des Volkes, um im Namen desselben (grifo nosso), durch alle Staatsbuerger vereinigt, vermittelt ihrer Abgeordneten (Deputierten) ihre Rechte zu besorgen" ("Rechtslehre", § 52). Em vernáculo, quer dizer: "Toda república verdadeira é, e outra coisa não pode ser senão um sistema representativo do povo, para em nome do povo (grifo nosso) cuidar de seus direitos, através da união de todos os cidadãos, e por intermédio de seus deputados."

mandam entregar o govêrno aos mais capazes e dotados de mais luzes no discernir o verdadeiro bem comum, senão da firmeza e determinação com que os teóricos desse sistema se empenham em arredar o povo do exercício imediato do poder, mediante justificações copiosas acêrca de sua incapacidade para tanto.

Quando se retira do poder local ou da circunscrição o vínculo da representação para colocá-lo no reino ou em a nação, em suma, para fazer o representante representativo não de interesses distritais ou particulares, mas da coletividade e do bem comum, dá-se importantíssimo senão decisivo passo na edificação do sistema representativo em tôda sua índole aristocrática.

Assinala Fairlie que Algernon Sidney, em 1698, nos seus "Discourses on Government", já sustentava a tese de que os membros do Parlamento não são delegados de colégios eleitorais particulares (Kent, Sussex, Lewes ou Maidstone), mas representantes investidos de plena competência para atuar em nome de todo o reino. Acrescenta que imbuídos dessas idéias, os "tories" assim procederam em 1701, ao discutirem a "Kentischen Petition" e da mesma maneira os "whigs" com respeito ao "Septennial Act", de 1715, e à moção que o revogava em 1735. (33)

Com o triunfo do princípio liberal na Revolução francesa, todo constitucionalismo europeu subsequente caiu debaixo da influência dos novos dogmas de organização do poder político, elaborados em nome da unidade nacional e da quebra de antigos privilégios aristocráticos. O sistema representativo traduzia índole burguesa das instituições nascentes. A institucionalização rápida da idéia representativa nos moldes da doutrina da "duplicidade", que tão bem atendia e resguardava a autonomia do representante, se propagou da Constituição francesa de 1791 a outras Constituições, na França como nos demais Estados postos sob o influxo revolucionário.

Com efeito, o artigo 2.º daquela Constituição dispunha: "A Constituição francesa é representativa e representantes são o corpo legislativo e o rei". A seguir: "Os representantes designados nos departamentos, não serão representantes de um departamento particular, mas da nação inteira e nenhum mandato lhe poderá ser dado" (Título III, Cap. I, Secção III do art. 7.º). Os publicistas têm chamado a atenção para o modo como o legislador disse: os representantes designados nos departamentos e não pelos departamentos, como se até mesmo nesse pormenor de redação quisesse a constituinte assinalar o laço que prende o representante à nação e não ao departamento.

A Constituição do Ano III (calendário da Revolução) se mantém rigorosamente fiel àquêlê princípio: "Os membros da Assembléa nacional são representantes, não do departamento que os escolhe, mas de tôda a França" ("Les membres de l'Assemblée nationale sont les représentants, non du département qui les nomme, mais de la France entière").

A mesma distinção é explicitamente acolhida pela Constituição belga, artigo 32: "Os membros das duas câmaras representam a nação e não unicamente a província ou a subdivisão de província que os designou" ("Les membres des deux Chambres représentent la nation et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés"). Aqui há uma pequena variação, conforme se infere do texto: o representante não o é só da nação, como no entendimento da doutrina francesa, mas também da região que o escolheu.

(33) Veja-se no tocante P. A. Gibbons, "Ideas of Political Representation in Parliament, 1660/1832", 1914, citado por John A. Fairlie.

De idêntico teor, o Estatuto Fundamental Italiano, de 1848, no artigo 41: "Os Deputados representam a nação em geral e não apenas as províncias pelas quais foram eleitos" e, ainda êste século, a Constituição de Weimar, de 1919, artigo 21, quando afirmava que "os Deputados são os representantes de todo o povo".

Essa autonomia do representante se completava do ponto de vista jurídico com as provisões constitucionais contrárias ao mandato imperativo, havendo como houve Constituições que, taxativamente, vedaram essa forma de mandato, no que andaram aliás em louvável harmonia com os princípios liberais, inspiradores da nova organização política da sociedade.

Já não era a doutrina unicamente que se volvia contra o mandato imperativo, solapador da autonomia do representante, mas os textos jurídicos produzidos debaixo da inspiração revolucionária. No regulamento de convocação dos Estados Gerais, em França, o rei, cedendo talvez aos reclamos do terceiro estado, declarava que os Deputados cuja eleição se pretendia não poderiam receber nenhum mandato ou instrução.

Em refôrço dessas disposições regulamentares, emitiu-se a declaração do trono, de 23 de junho de 1789, que tinha por "inconstitucionais" as cláusulas imperativas dos "cahiers", "simples instruções cometidas à consciência e à livre opinião dos Deputados". Não tardou pois que a própria Assembléia declarasse nulos todos os mandatos, o que fêz a 8 de julho do mesmo ano.

Enumeram ainda vários historiadores políticos daquele país outros atos, mediante os quais a Assembléia constituinte da Revolução patenteou sua aversão ao mandato imperativo, consociado na memória dos representantes às mais atrozes recordações do período absolutista. Assim, por exemplo, a 8 de janeiro de 1790, na instrução acêrca da formação das assembléias legislativas e a 13 de junho de 1791, na lei de organização do poder legislativo.

Conforme vimos, o artigo 7.º do título terceiro, capítulo I e seção 3.ª da Constituição de 1791 interditava o mandato imperativo, o mesmo ocorrendo tocante à Constituição do Ano III, no seu artigo 52 ("Les membres du corps législatif ne sont pas représentants du département qui les a nommés, mais de la nation entière, et il ne peut leur être donné aucun mandat"). Igual proibição se repete com o artigo 35 da Constituição de 1848, que diz que os representantes da Assembléia nacional não podem receber mandato imperativo ("Ils ne peuvent recevoir de mandat impératif").

Sem embargo do silêncio guardado pela Constituição de 1875, tivemos no século passado, em concordância com a tradição política da França, a lei orgânica de 20 de novembro de 1875, cujo artigo 13 declarava: "Todo mandato imperativo é nulo e de nenhum efeito" ("Tout mandat impératif est nul e de nul effet"). Anota Laferrière que essa lei recebeu 582 votos contra 41, tendo Naguet significativamente declarado, na sessão de 30 de novembro, que o artigo 13 se lhe afigurava a **negação fundamental da democracia**.

No direito constitucional europeu, influenciado ainda pela doutrina francesa do sistema representativo, a regra dominante é a interdição do mandato imperativo. Assim, a Constituição Federal da Suíça, de 1874: "Os membros dos dois conselhos votam sem instruções" (art. 91). De modo mais categórico, a Constituição alemã de 1919: "Os Deputados são os representantes de todo o povo, não obedecem senão a sua consciência e não se acham presos a nenhum mandato" (art. 21). A mesma ênfase vamos deparar na Constituição portuguesa de 1911, cujo artigo 15 asseverava que o



voto dos Deputados é livre e independente de toda instrução ou injunção, não importa qual seja.

Observa-se ademais que até no século XX, várias Constituições ainda professavam manifesta adesão à doutrina da "duplicidade", através de adesão formal à autonomia plena do representante ou mediante vedação constitucional do mandato imperativo.

É de ressaltar contudo que desde a Constituição de Weimar já disposições contraditórias e conflitantes começam a abalar e debilitar aquela doutrina. As Constituições se mostram cada vez mais relutantes e híbridas, acolhendo princípios que oferecem claros indícios da mudança processada no âmago da representação.

A Constituição alemã de 1919, que proibira o mandato imperativo, era a mesma que trazia a sensível novidade dos instrumentos da democracia semidireta, e sabe-se quão alta é a dose de imperatividade inerente a essa forma de organização do poder democrático, e como ela se aparta de um sistema de governo autenticamente representativo, pelo menos segundo os moldes habituais do liberalismo, semente doutrinária das modernas instituições representativas.

Não vamos longe. Vejamos o exemplo de casa, com a Constituição brasileira de 1967 e sua emenda constitucional de 1969, que golpearam fundo a tradição representativa das Constituições antecedentes.

Com efeito, abriu-se ali largo espaço a adoção eventual do Estado partidário e seus anexos plebiscitários. Haja vista, de uma parte, a introdução do princípio da disciplina partidária, munida da sanção de perda de mandato do representante transfugo, e doutra, o estreitamento das imunidades parlamentares, que retirou ao representante aquela tradicional esfera de autonomia de palavra e expressão no uso das prerrogativas de seu mandato, deixando-o daqui avante à mercê de uma imperatividade, menos dos eleitores talvez do que das organizações partidárias e dos poderes oficiais (o Estado); estes últimos, sim, efetivamente dotados de meios constitucionais com que moldar ou enfrear, segundo seus interesses, o comportamento do representante.

A seguir, examinaremos a doutrina da "identidade", ensejo em que daremos continuidade a essa ordem de reflexões acerca do declínio da representação, concebida em termos de "duplicidade". Para falar a verdade a doutrina da plena autonomia representativa parece haver entrado já no cemitério das noções constitucionais de direito positivo.

#### 4. A DOCTRINA DA "IDENTIDADE" E SUAS ORIGENS ANTIREPRESENTATIVAS

Não é possível compreender a doutrina da "identidade", que tão profundas alterações imprimiu ao sistema representativo na idade contemporânea, se não fizermos menção pormenorizada das idéias políticas expostas por Rousseau, tocantes à democracia e à representação.

Desse famoso filósofo político deriva talvez a justificação ou, pelo menos, a inspiração mais coerente para os princípios que de último se impuseram, e, conforme já dissemos, resultaram em alteração substancial da ordem representativa qual se gerou no seio do demo-liberalismo.

Quanto à democracia, Rousseau parte do ceticismo, numa daquelas reflexões paradoxais, que deixam o leitor do "Contrato Social" de todo atônito. Com efeito,

diz êle: "A tomar o t ermo em sua acep o rigorosa, jamais houve e jamais haverá verdadeira democracia". Essa passagem se completa nesse f cho de extremo pessimismo: "Se houvesse um povo de deuses, êsse povo se governaria democraticamente. Um govêrno tão perfeito não convém a seres humanos". (34)

Se a democracia lhe parece tão remota, muito mais longe se lhe afigura a forma representativa de govêrno. Com ambas, porém, Rousseau transigir , quando, de um ponto de vista utilitário, busca fazer aplica o d esses princípios, em ordem a alcançar-se na sociedade política o menor teor possível de imperfei es, com o govêrno mais convizinho da observância da "vontade geral".

A soluço democrática, no limite do possível,   a fórmula cujo segredo Rousseau intentar  desvelar no "Contrato Social", sem embargo daquela proposi o tão amargamente contraditória, da democracia, govêrno de deuses. Escreve o filósofo: "Achar uma forma de associa o que defenda e proteja com tôda a fôrça coletiva a pessoa e os bens de cada membro, e pela qual cada um, unindo-se a todos, todavia não obedeça senão a si mesmo e permaneça ademais tão livre quanto antes —   o problema fundamental a que o **Contrato Social** traz soluço". (35)

Essa forma de associa o resultará num corpo moral e coletivo, numa pessoa pública, numa cidade, segundo a linguagem dos antigos, numa República ou Estado, ou corpo político, ou soberania, no dizer dos modernos, com os seus membros formando coletivamente o povo, e, particularmente, na medida em que participam da autoridade soberana, os cidadãos, e   medida em que se sujeitam às leis do Estado, os súditos. (36)

A seguir, Rousseau se reporta a uma vontade geral, única capaz de fazer com que o Estado atenda ao fim para o qual foi instituido, a saber, o bem comum. Dando já os traços essenciais de uma soberania que êle reputa inalienável e indivisível, Rousseau faz no "Contrato Social" sua primeira acometida contra o sistema representativo:

"O soberano pode com efeito dizer: "Quero ao presente o que aquêle homem quer, ou pelo menos o que êle diz que quer", mas não pode dizer: "O que aquêle homem quiser amanhã, eu também hei de querer", porquanto   absurdo que a vontade se

(34) "A prendre le terme dans la rigueur de l'acception, il n'a jamais exist  de véritable démocratie, et il n'en existera jamais"... S'il avoit un peuple de dieux, il se gouvernerait d mocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas   des hommes" (J. J. Rousseau, "Du Contrat Social", Classiques Garnier, Paris s/d, págs 280 e 281).

(35) "Trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant   tous, n'obéisse pourtant qu'  lui-même, et reste aussi libre qu'auparavant". Tel est le problème fondamental dont le Contrat social donne la solution" (Rousseau, ob. cit., pág. 243).

(36) "A l'instant, au lieu de la personne particulière de chaque contractant, cet acte d'association produit un corps moral et collectif, composé d'autant de membres que l'assemblée a de voix, lequel reçoit de ce même acte son unité, son moi commun, sa vie et sa volonté. Cette personne publique, qui se forme ainsi par l'union de toutes les autres, prenoit autrefois le nom de cité, et prend maintenant celui de république ou de corps politique, lequel est appelé par ses membres ** tat** quand il est passif, **soverain** quand il est actif, **puissance** en le comparant   ses semblables. A l'égard des associées, ils prennent collectivement le nom de **peuple**, et s'appellent en particulier **citoyens**, comme participant   l'autorit  souveraine, et **sujets**, comme soumis aux lois de l' tat" (Rousseau, ob. cit., págs. 244/5).

encarcere a si mesma tocante ao futuro e uma vez que não depende de nenhuma outra vontade consentir em algo contrário ao bem da pessoa que quer. Se o povo pois *promete simplesmente obedecer*, êle se dissolve mediante êsse ato, perdendo sua qualidade de povo; no instante mesmo em que toma um senhor, deixa de ser soberano, e desde então o corpo político se destrói". (37)

Mas a *veemência com que Rousseau fulmina os Deputados ou representantes e, em consequência, todo o sistema representativo em seus fundamentos, aparece noutra lugar, num capítulo completo daquela obra, onde se lêem excertos como êste: "Tanto que os serviços públicos deixam de ser o principal negócio dos cidadãos e entram êstes a prezar mais a bolsa que a si mesmos, já o Estado se acha à beira da ruína. Faz-se mister combater? Ei-los que pagam tropas e ficam em casa; urge deliberar? Ei-los que escolhem Deputados e permanecem em casa. À poder de preguiça e dinheiro, têm enfim soldados para escravizar a pátria e representantes para vendê-la". (38)*

Da mesmo pensador:

"A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste ela essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa: ou é ela mesma ou algo diferente; não há meio termo. Os Deputados do povo não são nem podem ser seus representantes, êles não são senão comissários; nada podem concluir em definitivo. Toda lei que o povo não haja pessoalmente ratificado, é nula; não é lei. O povo inglês cuida que é livre, mas se engana bastante, pois unicamente o é quando elege os membros do parlamento: tanto que os elege, é escravo, não é nada. Nas breves momentos de liberdade, o emprêgo que dela fêz bem merece que a perca." (39)

Prossequindo, assinala Rousseau o caráter de novidade que o moderno sistema representativo significa. "A idéia de representantes, afirma êle, é moderna: deriva do govêrno feudal, dêsse iníquo e absurdo govêrno no qual a espécie humana foi degradada e que tanto fêz cair em desonra o nome do ser humano. Nas antigas

(37) "Le souverain peut bien dire: "Je veux actuellement ce que veut un tel homme, ou du moins ce qu'il dit vouloir"; mais il ne peut pas dire: "Ce que cet homme voudra demain, je le voudrai encore", puisqu'il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir, et puisqu'il ne dépend d'aucune volonté de consentir à rien de contraire au bien de l'être qui veut. Si donc le peuple promet simplement d'obéir, il se dissout par cet acte, il perd sa qualité de peuple; à l'instant qu'il y a un maître, il n'y a plus de souverain, et dès lors le corps politique est détruit" (Rousseau, ob. cit., pág. 250).

(38) "Sitôt que le service public cesse d'être le principal affaire des citoyens, et qu'ils aiment mieux servir de leur bourse que de leur personne, l'État est déjà près de sa ruine. Faut-il marcher au combat? ils payent des troupes et restent chez eux. A force de paresse et d'argent, ils ont enfin des soldats pour asservir la patrie, et des représentants pour la vendre" (Rousseau, Cap. XV, Livro III, ob. cit., pág. 301).

(39) "La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point: elle est la même, ou elle est autre; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point une loi. Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort; il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement: sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien. Dans les courts moments de sa liberté, l'usage qu'il en fait mérite bien qu'il la perde" (Rousseau, Cap. XV, Livro III, ob. cit., pág. 302).

repúblicas, e até nas monarquias, jamais teve o povo representantes; ignorava-se tal palavra". (40)

Com igual ênfase: "Limite-me apenas a dizer as razões por que os povos modernos, que se crêem livres têm representantes e porque os povos antigos não os tinham. Seja como fôr, na ocasião em que um povo institui representantes êle já não é livre; deixa de existir". (41)

Se na região da doutrina Rousseau é tão severo, veremos no entanto que o seu pensamento antirepresentativo se abranda em presença da necessidade de auto-organização que o Estado moderno trouxe, daqui nascendo transigências que doutra forma não se explicariam.

Em primeiro lugar, estabelece êle uma distinção entre o poder legislativo e o poder executivo, tocante à representação. Diz que no primeiro, relativo à lei, e à declaração da vontade geral, o povo não pode ser representado, ao passo que no segundo, que outra coisa não é senão a força aplicada à lei, o povo não somente pode como deve ser representado. (42)

Mas foi nas "Considerações sôbre o Govêrno da Polônia" ("Considérations sur le Gouvernement de Pologne") que Rousseau, em face de uma forma positiva de organização constitucional, exarou parecer, com os remédios concretos apontados à solução ou atenuação dos inconvenientes que as instituições representativas acarretam à plenitude de um poder soberano, esteado no princípio daquela "volonté générale", indivisível e inalienável.

Querendo, como sempre, guardar coerência com suas teses, não obstante o enorme teor de contradições em que se enredam, Rousseau lastima que nas grandes Estados, um de seus piores inconvenientes seja o poder legislativo não manifestar-se por si mesmo, daí resultando a corrupção, presente aos corpos representativos.

Contra "êsse mal terrível da corrupção", que faz do órgão da liberdade um "instrumento de servidão", indica Rousseau dois meios eficazes de atalhá-lo: a renovação freqüente das assembléias, encurtando-se o mandato dos representantes e a submissão dos representantes às instruções de seus constituintes, a quem devem prestar estreitas contas de seu procedimento nas assembléias (mandato imperativo).

Senão vejamos tôda essa progressão do pensamento rousseauiano, em que as teses expostas no "Contrato Social" acêrca do sistema representativo se apresentam agora mais atenuadas ou menos rígidas:

"Um dos maiores inconvenientes dos grandes Estados, de todas aquêles que fazem mais difícil conservar a liberdade, é que o poder legislativo não pode mani-

(40) "L'idée des représentants est moderne: elle nous vient du gouvernement féodal, de cet unique et absurde gouvernement dans lequel l'espèce humaine est dégradée, et où le nom d'homme est en déshonneur. Dans les anciennes républiques, et même dans les monarchies, jamais le peuple n'eut des représentants; on ne conaïssoit pas ce mot-là" (Rousseau, Cap. XV, Livro III, ob. cit., pág. 302).

(41) "Je dis seulement les raisons pourquoi les peuples modernes qui se croient libres ont des représentants, et pourquoi les peuples anciens n'en avoient pas. Quoi qu'il en soit, à l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre; il n'est plus" (Rousseau, Cap. XV, Livro III, ob. cit., pág. 303).

(42) "La loi n'étant que la déclaration de la volonté générale, il est clair que, dans la puissance législative, le peuple ne peut être représenté; mais il peut et doit l'être dans la puissance exécutive, qui n'est que la force appliquée à la loi" (Rousseau, cap. XV, Livro III, ob. cit., pág. 302).

festar-se por si mesmo e somente pode atuar mediante deputação. Isso encerra vantagens e defeitos, mais defeitos do que vantagens. Uma assembléia tôda é impossível de corromper-se, porém fácil de enganar-se. Seus representantes dificilmente se enganam, mas se corrompem facilmente e é raro que se não corrompam. Tendes debaixo de vossas vistas o exemplo do parlamento da Inglaterra e pelo *liberum veto* o de vossa nação mesma". (43) Em seguida:

"Vejo dois meios de conjurar êsse terrível mal da corrupção, que faz do órgão da liberdade o instrumento da servidão.

Consiste o primeiro, como já disse, na freqüência de dietas, que amiúde variem de representantes, fazendo mais difícil e custosa sua sedução. Nesse ponto, vossa constituição vale mais que a da Grã-Bretanha; e quando se houver abolido ou modificado o *liberum veto*, não vejo nenhuma mudança mais, salvo acrescentar algumas dificuldades ao envio dos mesmos nuncios a duas dietas consecutivas e impedir que êles sejam eleitos um grande número de vêzes. Tornarei logo mais a êsse artigo.

O segundo meio é o de sujeitar os representantes a seguirem exatamente suas instruções e a prestar contas severas a seus constituintes do procedimento que tiveram na dieta. Não posso aqui deixar de manifestar meu espanto ante a negligência, a incúria e, ousou dizer, a estupidez da nação inglêsa que, após haver armado seus Deputados com o supremo poder, não lhes acrescentou nenhum freio com que regular o uso que dêle poderão fazer nas sete anos totais de duração de sua comissão". (44)

Com o declínio da doutrina da soberania nacional, o amolecimento do poder político da burguesia, a queda de prestígio das instituições parlamentares organizadas em moldes aristocráticos, a ascensão política e social da classe obreira, a crise cada vez mais intensa deflagrada nas relações entre o capital e o trabalho, a propagação paralela e não menos influente das teses do igualitarismo democrático da Revolução Francesa, o ideário nôvo da participação aberta de todos — fora de quais-

(43) "Un des plus grands inconvénients des grands États, celui de tous qui y rend la liberté le plus difficile à conserver, est que la puissance législative ne peut s'y montrer elle-même, et ne peut agir que par députation. Cela a son mal et son bien, mais le mal l'emporte. Le législateur en corps est impossible à corrompre, mais facile à tromper. Ses représentants sont difficilement trompés, mais aisément corrompus, et il arrive rarement qu'ils ne le soient pas. Vous avez sous les yeux l'exemple du parlement d'Angleterre, et par le *liberum veto* celui de votre propre nation" (Rousseau, Cap. VII de "Considérations sur le Gouvernement de Pologne").

(44) "Je vois deux moyens de prévenir ce mal terrible de la corruption qui, de l'organe de la liberté, fait l'instrument de la servitude.

Le premier est, comme je l'ai dit, la fréquence des diètes qui, changeant souvent les représentants, rend leur séduction plus coûteuse et plus difficile. Sur ce point, votre constitution vaut mieux que celle de la Grande-Bretagne; et quand on aura ôté ou modifié le *liberum veto*, je n'y vois aucun autre changement à faire, si ce n'est d'ajouter quelques difficultés à l'envoi des mêmes nonces à deux diètes consécutives, et d'empêcher qu'ils ne soient élus un grand nombre de fois. Je reviendrai ci-après sur cet article.

Le second moyen est d'assujettir les représentants à suivre exactement leurs instructions, et à rendre un compte sévère à leurs constituants de leur conduite à la diète. Là-dessus je ne puis qu'admirer la négligence, l'incurie, et j'ose dire la stupidité de la nation anglaise qui, après avoir armé ses députés de la suprême puissance, n'y ajoute aucun frein pour régler l'usage qu'ils en pourront faire pendant sept ans entiers que dure leur commission" (Rousseau, "Considérations sur le Gouvernement de Pologne", Cap. VII, ob. cit.).

quer requisitos de berço, fazenda, capacidade e sexo — a pressão reivindicante das massas operárias, e a expansiva catequese dos ideólogos socialistas, minou-se, lenta e irremediavelmente, o sistema representativo de feição liberal.

Arrancado de um imobilismo crônico, onde intentou resistir às transformações impostas, veio êle todavia a perecer. Mas onde acolheu as mudanças ditadas pela necessidade, sobreviveu debaixo de nôvo semblante político.

Tôdas as variações que se prendem ao sistema representativo e aos novos moldes que êle ostenta ao presente podem, sem grave fratura de unidade e congruência, resumir-se num feixe de doutrinas, cuja aspiração básica consiste essencialmente em estabelecer a identidade e suprema harmonia da vontade dos governantes com a vontade dos governados, em fazer, com máximo acatamento dos princípios democráticos, que aquelas vontades coincidentes venham, a rigor, apagar traços distintivos entre o sujeito e o objeto do poder político, entre povo e govêrno. De modo que a soberania popular, tanto na titularidade como no exercício, seja peça única e monolítica, sem a contradição e contraste dos que na sociedade mandam e dos que nessa mesma sociedade são mandados.

O número de esforços tendentes a acomodar o sistema representativo ao Estado social na idade das massas se faz mais fácil de conhecer e explicar mediante a doutrina da "identidade", têrmo de uma aspiração e um procedimento democrático completos.

A "identidade" não se concilia por exemplo com a doutrina francesa da soberania nacional (doutrina dos constituintes de 1791). Chega a ser incompatível até com seus corolários, um dos principais, com respeito à representação, fôra o de proclamar a essencial independência do representante.

Mas se harmoniza admiravelmente com a doutrina rousseauiana da soberania popular. Quando Rousseau afirmou que a soberania está para o cidadão assim como dez mil para um e que admitida essa proporção cada membro do Estado não possui, por sua parte, senão a décima milésima parte da autoridade soberana, sua doutrina da soberania popular abriu logicamente a porta ao advento de um sufrágio universal, que o liberalismo, com não menos congruência, iria tenazmente opugnar.

Sufrágio universal e mandato imperativo, sementes colhidas no "Contrato Social" e nas "Considerações sobre o Govêrno da Polônia", e plantadas nas charnecas do liberalismo, iriam dar árvores de frutos amargos para a velha doutrina do sistema representativo.

A adoção constitucional dêsses institutos cêdo desmascarou uma das escamoteações teóricas do liberalismo: o seu consórcio com a democracia, a liberal-democracia, como verdade única de um govêrno constitucional e democrático. A crítica de juristas e sociólogos políticos mostrou com clareza que longe de idêntico ou pelo menos análogo, o liberalismo e a democracia na essência eram distintos, senão opostos, oposição mais sentida e identificada na medida em que os princípios liberais buscavam por objeto supremo atender à sustentação de privilégios de classe, numa sociedade classista, onde a burguesia empalmara o poder político desde a Revolução Francesa.

O nôvo sistema representativo, qual o vemos na sua fisionomia contemporânea, só se faz inteligível, por conseguinte, se conservarmos as vistas voltadas para a crise que determinou a passagem de uma concepção aristocrática, vigente, no século XIX

e tocante às instituições representativas, para uma concepção democrática. Ali se punha tôda a ênfase no bem comum com *sacrifício freqüente* — e até algumas vêzes *professado* — do ideal de fazer coincidir sempre a vontade e interêsse dos representantes com a vontade e interêsse de seus eleitores.

A vontade popular, a par de tôdas suas conseqüências, começou de ser valorada em termos absolutos. Mas o curioso e irônico é que essa vontade não se impôs à representação como um todo, qual seria de desejar, e como ocorreria com a vontade da nação, pelo seu órgão — o representante, nos melhores tempos do liberalismo. A imperatividade do mandato entrou nos seus efeitos em paradoxal contradição com o sufrágio universal. A vontade una e soberana do povo, que deveria resultar de um sistema representativo de índole e inspiração totalmente popular, se decompôs em nossos dias na vontade antagônica e concorrente de partidos e grupos de pressão. Na sociedade de massas abala-se de maneira violenta a acomodação dos interêsses econômicos políticos e sociais, cada vez mais antagônicos e cujo equilíbrio ainda precário, jamais poderá ser adequadamente atendido pelas velhas estruturas do sistema representativo.

Até mesmo o cidadão que Rousseau fizera rei na ordem política, como sujeito da titularidade de um poder soberano e inalienável, acabou se alienando no partido ou no grupo, a que vinculou seus interêsses.

Dessa abdicação de vontade, imposta pelas condições diferentes da sociedade industrial de nosso século, resultou um enorme predomínio das categorias intermediárias, aquelas precisamente que Rousseau talvez com genial intuição precursora se aporriara, obstinado por eliminar de tôda interferência na organização de um poder democrático. Vendo nelas a "volonté de tous", o genebrês percebia com acuidade a contradição básica em que se achava com a "volonté générale". Mas, com tôda a ironia presente a essa transformação, aflige-nos ver de uma parte como o sistema representativo se socorre da inspiração democrática e eleva a democracia ao primeiro de seus valores, buscando, do ponto de vista teórico e também das técnicas que institui, fazer eficaz ao máximo a vontade popular, e como, doutra parte, essa vontade todavia se falseia, conforme é possível averiguar quando se presta atento exame à ação usurpatória dos grupos de pressão.

Em alguns sistemas são êsses grupos mais importantes que os partidos políticos e se fazem portadores verdadeiros e inevitáveis daquela vontade, convertida, através de atos legislativos, em suposta expressão do "bem comum" da "vontade popular", do "interêsse geral".

Busca-se portanto a "identidade", proclama-se sua importância para atestar o legítimo caráter democrático das instituições representativas, mas quando se põe em movimento a operação política que há de captá-la, o que se colhe é frustrativo dêsse empenho. Não fala a vontade popular, não falam os cidadãos soberanos de Rousseau, fala, sim, a vontade dos grupos, falam seus interêsses e suas reivindicações.

Com a presença inarredável dos grupos, o antigo sistema representativo padeceu severo e profundo golpe. Os grupos não pertencem a uma só classe. Expressam, se a sociedade é democrática, um pluralismo de classes. Em conseqüência, acarretam também um pluralismo de interêsses, perturbador do caráter representativo das instituições herdadas à nossa sociedade pelo liberalismo e seus instrumentos de representação, que serviram preponderantemente a uma só classe. O que resta da "iden-

tidade", concebida em termos metafísicos e contemplada do mesmo passo como expressão de unidade da vontade popular, é unicamente o contínua esforço que se vem fazendo para fazer a vontade dos "representantes" no sistema representativo contemporâneo de equivalência fiel à vontade dos grupos, de que êsses representantes são meros agentes.

Em suma, o princípio da "identidade", tão caro à doutrina democrática, foi "instrumentalizado" — aqui com surpreendente eficácia — para colher sem deformações os interesses prevalentes dos grupos que estão governando a chamada sociedade de massas e lhe desmentem a vocação democrática. O termo representação passou pois por aquela "depravação ideológica" a que se refere Hans J. Wolff (45) e o sistema representativo culmina numa depreciação progressiva da independência do representante, cada vez mais "comissário", cada vez menos "representante".

No campo da doutrina os publicistas dêste século quando examinam os limites da autonomia do representante, refletem o reconhecimento da mudança que se tem operado no sistema representativo. Haja vista Lord Bryce, ao analisar distintas posições acêrca da natureza e dos deveres do representante. Um dêsses deveres seria o de constituir-se num porta-voz do partido, ao redor do qual se formou u'a maioria eleitoral. O mesmo autor, conforme observa Fairlie, já se mostrava sensível e atento às tendências observadas na Inglaterra, mais que em França, no sentido de fazer dos membros do Parlamento menos um representante do que um simples delegado. (46)

Autor igualmente moderno e dos mais abalizados na ciência política inglêsa, por nome R. M. McIver, após escrever no seu "The Modern State" que a delegação implica na escolha de pessoas, e a representação, não só na de pessoas como também de medidas, afirma sintomaticamente que "o representante é eleito com base numa política geral a que êle empresta seu apoio". O eleitor, por sua vez, vota numa política e não em medidas individuais, e o representante se acha obrigado a uma causa, um movimento, um partido, e não a "uma série de projetos individuais", podendo exercer livre julgamento, na medida em que fôr fiel à causa. (47)

Nota-se que os pontos de vista dos autores políticos começam a arredar-se da tradição ortodoxa do liberalismo do século XIX, quando entram no tema da representação em face da realidade dos partidos. Forcejam então por conciliar a autonomia do representante com a obediência às causas partidárias, à política das agremiações que aspiram ao poder ou nêle procuram conservar-se. Fazer a vinculação do representante ao seu partido é sem dúvida o primeiro passo que se dá para assentar a imperatividade do mandato.

Tôda uma questão fundamental se reabre desde êsse ponto: a quem deve o representante fidelidade? Ao povo, à nação, ao partido, à circunscrição eleitoral?

(45) Hans J. Wolff, "Die Repraesentation" in "Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung", ob. cit., pág. 123.

(46) Lord Bryce, Capítulo V de "Modern Democracies", 1921.

(47) "Delegation involves the choice of men, but representation involves also the choice of measures"... "The representative is elected on the ground of a general policy which he supports. The elector expresses his attitude toward that policy, not toward individual measures. Apart from such particular pledges as he may give, the representative is bound to a cause, a movement, a party, not to a whole series of individual projects. So long as he is faithful to the cause, he must exercise his own judgment" (R. M. McIver, "The Modern State", 1926, Capítulo 6).



Até onde deve ir sua independência e conseqüente capacidade de divergir de seus eleitores e de sua agremiação partidária? (48)

Aquí desponta no horizonte político a fórmula da democracia semidireta, um novo grau na evolução das instituições democráticas e representativas. É com essa modalidade nova nas técnicas de organização do poder político pelo consentimento *que se intenta cotejar o antigo sistema representativo e assinalar-lhe as profundas transformações experimentadas este século.*

A dialética democracia-representação entra agora na fase histórica mais aguda, em que os componentes plebiscitários se introduzem no organismo das instituições representativas e alteram o equilíbrio e o quadro das relações de poder entre o eleito e o eleitor (este entendido menos como o eleitor individual que coletivo, a saber, partido ou o grupo de pressão funcionando como máquina eleitoral). Daqui resultam tôdas as variações observadas no mandato, quando de representativo passa a imperativo e de restrito se universaliza, irremovivelmente.

Hoje, uma análise do sistema representativo que descure os aspectos históricos e sociológicos que acompanham a mudança das instituições e o comportamento dos representantes nos parlamentos, em seus laços com os colégios eleitorais, nunca chegaria a um satisfatório reconhecimento da natureza da forma de governo. A representação e os governos são apenas a superfície que oculta as forças vivas e condicionantes do processo governativo, forças que jazem quase sempre invisíveis ao observador desatento. *Tôda razão tem Charles E. Gilbert, quando sustenta que de último os mais importantes problemas da representação provavelmente se acham no interior dos grupos e não dos governos, com sede nos chamados "grupos de pressão".* (49)

A doutrina constitucional é a que menos progresso tem feito relativamente ao reconhecimento consumado da "sociedade de grupos", que é politicamente a forma imposta pelas necessidades e problemas oriundos da sociedade tecnológica, onde ela já se implantou ou pelega por implantar-se.

Esse manifesto atraso com os fatos ocasiona o pouco caso que os juristas têm feito dessa explosão nos fundamentos do sistema representativo, onde continuam eles a valer-se de categorias tradicionais e obsoletas de raciocínio, sem nenhuma diligência apreciável em prol da criatividade, em ordem a formar nova linguagem para melhor compreensão do processo de mudança em curso.

Como reflexo talvez da lentidão dos juristas, verifica-se igual atraso tocante à institucionalização da realidade representativa nos termos do pluralismo de grupos, dentro do quadro constitucional. Quando os partidos começam nas cartas políticas a receber certidão de maioria e a ter sua participação juridicamente explicitada, já

(48) Se se admite porém que o representante é livre no exercício do mandato eletivo, o problema de saber quem ele representa se simplifica. Representa a nação ou a coletividade e é quanto basta. O problema se complica com a imperatividade, sendo lícita então a indagação: representa o eleitor, o Estado ou o partido? Tanto mais lícita quanto na moderna sociedade de massas, tão característica do nosso século, o pluralismo político ocidental desintegrou por inteiro a vontade popular soberana, mito ou ilusão já desfeita, desde que a sociologia, com brutal rigor científico, apontou para o caráter classista de toda a organização social, cuja estrutura e dinâmica, se preteridas, tornariam de todo ininteligível o fenômeno do poder.

(49) Veja-se concernente a esse ponto o estudo de Charles E. Gilbert, intitulado "Operative Doctrines of Representation", que apareceu primeiro no "The American Political Science Review", Vol. LVII, 1963, pág. 604/618 e foi depois reproduzido numa tradução alemã de Tony Westermayr pelo organizador da coletânea "Zur Theorie und Geschichte der Repräsentativverfassung", ob. cit.

êles mesmos se acham em parte obsoletos, em virtude do avanço que fazem os grupos de interesses, êstes naturalmente ainda mais distantes de alcançarem o reconhecimento formal do legislador.

A representação só é concebível e explicável contemporaneamente, se a vincularmos com a dinâmica daqueles grupos, com os interesses políticos, econômicos e sociais que êles agitam tenazmente, buscando-lhe a prevalência, via de regra, em nome de posições ideológicas, cuja profunda análise o constitucionalista jamais poderá eximir-se de levar a cabo.

Tendo passado já a época de indiferença constitucional aos partidos, é de esperar que no futuro tôda reforma da constituição volva também suas vistas para a disciplina dos grupos de interesses, cuja ação política incide de modo decisivo na feição dos governos e no comportamento dos governantes, sendo êles, sob o aspecto da importância de último granjeada, um dado sem dúvida fundamental ao bom entendimento do sistema representativo.

Em vários países, do ponto de vista das instituições representativas, a linguagem constitucional quase não varia quando se refere aos órgãos representativos e ao seu funcionamento. Deixa-nos a impressão pelo texto de que os mecanismos parlamentares atuam da mesma maneira que atuaram na era do Estado liberal. Em larga parte isso é verdade, embora estejam presos a uma realidade política e social de todo distinta, cujos efeitos modificaram basicamente a índole dos órgãos legislativos. A mesma máquina funciona para fins diferentes, eis em suma o que ocorre.

Mas, a entrada de ingredientes plebiscitários, típicos de uma eventual guinada para o constitucionalismo da democracia de massas e por inteiro estranhos à natureza de um sistema representativo puro, qual o vimos esboçado nas teses do Estado liberal, verificou-se já em algumas Constituições do nosso tempo. Haja vista, entre outras, no âmbito ocidental, a Lei Fundamental de Bonn, a mais expressiva nesse tocante. Acolhe a Constituição da Alemanha Ocidental dois princípios distintos, onde se documentam duas idades doutrinárias do sistema representativo. Como se fôra possível harmonizá-las e tolher efeitos, necessariamente contraditórios, daí advenientes, conforme apontou com brilhante perspicácia o célebre publicista Gerhard Leibholz. <sup>(50)</sup>

Reza ali o artigo 38, parágrafo primeiro, que os deputados são "representantes de todo o povo e não se acham vinculados a ordens e instruções, mas sujeitos unicamente a sua consciência", o que vale por firme adesão aos postulados clássicos do sistema representativo tradicional, cujas bases temos já minudentemente investigado, ao início dêste ensaio.

Mas, antes, no artigo 21, parágrafo primeiro, o mesmo constituinte dispusera: "Os partidos concorrerão para a formação política do povo" e a "ordem interna dos partidos" deve corresponder "aos princípios democráticos". <sup>(51)</sup> Scheuner menos agudo que Leibholz não percebeu aqui nenhuma incompatibilidade técnica nem doutrinária. A verdade está porém com aquêle, ao assinalar a contradição que necessariamente existe entre um Estado partidário, como é o Estado social no século da massificação,

(50) Consulte-se o ensaio de Gerhard Leibholz, "Parteienstaat und Repräsentative Demokratie, eine Betrachtung zu art. 21 und 38 des Bonner Grundgesetzes", Deutsches Verwaltungsblatt, n.º 66, 1951, págs. 1/8.

(51) "Vertreter des ganzen Volkes, an Auftrage und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen" (Artigo 38, § 1.º) e "die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken haben"... bem como "die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muss" (Artigo 21, § 1.º).

de inspiração democrático-plebiscitária, e um Estado representativo, de teor aristocrático, como foi o antigo Estado liberal, onde o representante podia comodamente acolher-se ao remanso da consciência e da reflexão, para daí extrair, com tôdas as luzes do entendimento, e no gôzo da mais imperturbável liberdade, os preceitos que cuidasse, de todo consentâneos, com a "vontade geral" e o "bem comum".

A recente reforma constitucional que se fêz no Brasil trouxe à Carta de 1967 um acréscimo plebiscitário da máxima relevância e que não deve passar despercebido pelas necessárias repercussões na índole do nosso sistema representativo.

Efetivamente, ao modificar-se o artigo 149, referente aos partidos políticos, estabeleceu-se como refôrço à fidelidade partidária, que perderá o mandato de deputado o representante que se desviar da linha dêsses deveres, com a mudança de legenda, tão freqüente nas práticas antecedentes de nossa vida política. Aliás, a Constituição de 1967, conforme temos acentuado em outros trabalhos, foi a que mais enérgicamente se decidiu, de maneira formal, pela instituição de um Estado partidário, servindo o seu capítulo sôbre os partidos políticos de excelente documento à comprovação das mudanças já entre nós operadas no caráter do sistema representativo.

A Constituição Brasileira, estabelecendo pela Emenda Constitucional de outubro de 1969, aquilo que, salvo melhor qualificação técnica, nós denominaremos "recall" partidário para o representante que mudar de partido ou se opuser às diretrizes partidárias (art. 152), adotou com tôda a clareza uma técnica mais compatível com a democracia semidireta e plebiscitária, do que com a democracia representativa tradicional; enfim, optou claramente por aquelas novas formas políticas de representação, cujo empenho máximo é o de estabelecer a identidade de vistas do eleito com o eleitor, propiciando a êste os meios eficazes de aproximar-se tanto quanto possível daquele alvo.

Essas reflexões sôbre as alterações havidas no sistema representativo com o advento da sociedade de grupos pedem enfim que se faça menção do trabalho teórico de Hegel, admiravelmente precursor das tendências de idéias mais em voga neste século e que compeliram o Estado constitucional a transitar da representação de indivíduos para a representação de grupos.

Com efeito, já no parágrafo 311 dos "Fundamentos da Filosofia do Direito" o insigne pensador asseverava que a representação não devia ser do indivíduo com seus interesses, mas antes das "esferas essenciais da sociedade" e seus "grandes interesses".<sup>(52)</sup>

##### 5. A DECOMPOSIÇÃO DA VONTADE POPULAR E A CRISE DO SISTEMA REPRESENTATIVO: DO PRINCÍPIO DA REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL AOS GRUPOS DE PRESSÃO NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

Disse o publicista alemão Carl J. Friedrich que a representação profissional foi a única idéia nova e significativa que apareceu no domínio da representação política

(52) O lugar da obra de Hegel onde se faz essa reflexão é o seguinte:

"Wenn die Abgeordneten als Repraesentanten betrachtet werden, so hat dies einen organisch vernueentfungen Sinn nur dann, dass sie nicht Repraesentanten als von Einzelnen, von einer Menge seien, sondern Repraesentanten einer der wesentlichen Sphaeren der Gesellschaft, Repraesentanten ihrer grossen Interessen". Em vernáculo: "Se os deputados hão de ser considerados representantes, isso somente terá sentido orgânico e racional, se forem tidos por representantes, não de indivíduos nem de uma multidão, mas dos círculos fundamentais da sociedade e seus grandes interesses" (Hegel, "Rechtsphilosophie" § 311).

desde a introdução, há mais de cem anos, do sistema de representação proporcional. (53)

Assinalando a importância dessa mesma representação, afirmou Friedrich que a despeito do emprêgo abusivo feito pelos fascistas com suas câmaras corporativas, subsiste inalterável a verdade de que as organizações profissionais e os sindicatos constituem a mais efetiva forma de comunidade de que o homem moderno participa, mormente nas grandes cidades. (54)

A representação profissional como idéia e como técnica tem sido largamente preconizada por meio único de debelar a crise do govêrno representativo que, no entender de vários autores, seria em primeiro lugar a crise da representação política, fundada na repartição territorial ou geográfica do eleitorado, com evidente sacrifício da corrente de interêsses sociais e econômicos mais relevantes no interior da sociedade.

Outros, como Prêlot, entendem que o que entrou em crise não foi o sistema representativo como tal, mas uma modalidade de representação. Em virtude do malôgro da representação profissional, vê Friedrich por única saída para os esforços empregados na reforma ou renovação do sistema representativo de govêrno a descoberta de novas e satisfatórias formas de representação. Mas, acrescenta com manifesto pessimismo: "Até agora, nem a teoria nem a prática trouxeram na Europa uma só idéia nova e relevante ou uma descoberta nesse importante domínio". (55)

A decomposição da vontade popular em vontade de grupos, frustrando assim a implantação plena de uma vontade geral ("volonté générale") soberana, e em estreita harmonia com os interêsses coletivos, experimentou já, vista do ângulo histórico, três fases consecutivas.

A primeira se revelou com a adoção da técnica do sistema de representação proporcional, mediante a qual o Estado partidário da sociedade de massas se apresentou com todo o seu mosaico de tendências políticas fielmente retratadas num espelho verídico. Nenhuma técnica eleitoral permite identificar melhor a sociedade de classes em sua exteriorização política do que a representação proporcional.

---

(53) A representação política, segundo Bagehot, citado por Carl J. Friedrich, significa, em última análise, apenas um meio para alcançar um fim, no caso particular Inglês escolher o partido que formará o govêrno. Essa tese conduz à implantação de um govêrno responsável, essência contemporânea do princípio representativo para alguns autores, aliás, excessivamente presos, pelo ângulo político e jurídico, à concepção de govêrno representativo. A tese, antes de chegar ao presente efeito, que é simples desdobramento histórico, podia também válidamente compadecer-se com todos os fundamentos dualistas do velho sistema representativo da ideologia liberal.

Quanto à representação proporcional, esposada por Stuart Mill, trouxe esta, em verdade, algo nôvo, que abalou dialêticamente a concepção individualista do liberalismo e seu sistema de representação política, porquanto uma consequência imediata da nova técnica foi a de sublinhar a importância dos grupos e atribuir-lhe a parcela eficaz de influência a que fazem jus na direção política da sociedade (Veja-se Carl J. Friedrich, "Representation and Constitutional Reform in Europe" in "The Western Political Quarterly" 1, 1948, págs. 124/130), bem como êsse mesmo trabalho na versão alemã, apud "Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung", ob. cit. págs. 209/221).

(54) Carl J. Friedrich, ob. cit., versão alemã, pág. 220.

(55) Carl J. Friedrich, ob. cit., versão alemã, pág. 221.

Reconhecida a presença de interesses e de grupos, fazia-se mister apelar para sua prevalência. A representação proporcional atada à base geográfica não lhes dava a plena satisfação almejada. Passou-se para a segunda fase: a da representação *profissional*.

Teoristas ardentes dessa modalidade de representação logo surgiram com longas e copiosas justificações doutrinárias. A idade média, com seu sistema de organização corporativa, se não lhes oferecia subsídios diretos, pelo menos lhes ministrava uma fonte de inspiração, e como fonte de inspiração trazia tôda a força que as tradições ressuscitadas podem porventura inspirar ou proporcionar.

O argumento doutrinário ponderava, por exemplo, que a divisão geográfica não podia jamais identificar-se com uma opinião ou interesse particular (Coker) e que, como disse esse último Autor, a representação acabava sendo de um só ou de alguns dos mais poderosos interesses dentre quantos entravam em competição econômica e social, arvorados pelos distintos grupos minoritários. <sup>(56)</sup>

Com idêntica energia, a tese de Cole: "A verdadeira representação, tanto quanto a autêntica associação, é sempre específica e parcial, jamais geral e inclusiva. O que se representa não é nunca o indivíduo, mas sempre determinados propósitos a que se afeioam grupos de indivíduos. A teoria da representação baseada na idéia de que os indivíduos podem ser representados como um todo é falsa teoria, solapadora dos direitos pessoais e do bem-estar social". <sup>(57)</sup>

O descrédito da representação profissional, pondo têrmo a essa segunda fase, adveio sem dúvida da vinculação ideológica com a doutrina política do fascismo.

Mas o influxo da representação profissional nas Constituições do primeiro pós-guerra se manifestou com intensidade em alguns países. Hája vista o Brasil, onde nos moldes da Constituição republicana de 1934 nosso país conheceu em seu Congresso uma representação profissional, a bancada classista, recrutada nas organizações trabalhistas e patronais, fora do critério político tradicional de seleção pelo sufrágio popular.

A introdução dessa bancada porém em nada concorreu para o aperfeiçoamento do sistema representativo e melhor funcionamento do Congresso. Antes pelo contrário debilitou a representação nacional, mercê de seu caráter híbrido e de enxertia, que a consciência política da nação repulsava.

A terceira fase, enfim, é a da época contemporânea, em que a representação profissional na sua antecedente formulação foi de todo abandonada naqueles países, cujo sistema representativo nasceu no berço do liberalismo.

(56) "maintain that the present system is nonrepresentative and misrepresentative of the interests and views of the people. A territorial region they hold, is never identified whit a particular interest or opinion; each district is the habitation of groups of such various conflicting economic and social needs and views that no clear mandate for the supposed representative can be fused out of them, so that what is really represented is simply one or few of the stronger among the numerous minority groups" (F. W. Coker, in "The American Political Science Review", vol. 15, pág. 200, 1915).

(57) "True representation, like true association, is always specific and partial, and never general and inclusive. What is represented is never man, the individual, but always certain purposes common to groups of individuals. The theory of representation which is based upon the idea that individuals can be represented as a whole is a false theory and destructive of personal rights and social well being." (C. D. H. Cole, "Social Theory", 1920).

Esse abandono em larga parte se deve à mácula de suspeição ideológica, em virtude da aliança daquela modalidade de representação com o modelo fascista e sua impiedosa e radical impugnação de todo o sistema representativo clássico. Acontece porém que este não poderia prescindir de uma legitimação e autenticação nas fontes profissionais, nas categorias obreiras e empresariais e padecendo, em consequência, a fortíssima pressão das ordens intermediárias, cuja importância não se eliminou com a mera eliminação daquele tipo de representação (profissional), acabou cedendo ao influxo cada vez mais decisivo dos distintos grupos de interesses.

Chega-se assim à presente fase: a dos grupos de pressão, que acometem o sistema representativo tradicional e as casas eletivas, buscando talvez institucionalizar-se através de vias que ainda não foram claramente localizadas pela teoria, em patente atraso com esse novo tipo de organização política dos interesses sociais.

#### 6. UMA NOVA TEORIA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA, DE FUNDAMENTO MARXISTA: A REPRESENTAÇÃO COMO SIMPLES RELAÇÃO ENTRE GOVERNANTES E GOVERNADOS (SOBOLEWSKI)

São inumeráveis no campo teórico os esforços que se fazem por aclarar o conceito de representação, sobremaneira abalado com as mudanças operadas na índole do Estado moderno, desde que as ideologias propagaram o fermento revolucionário de revisão da sociedade e seus fundamentos.

A assinalada indigência de resultados obtidos, conforme patenteou Friedrich, atua precisamente no sentido de intensificar aquelas diligências, das quais constitui recente e apreciável amostra essa que nos chega de um publicista polonês, Sobolewski. Se mais merecimento não tiver, serve ao menos de indicar no quadro polêmico que se esboça do lado do ocidente a posição de um pensador socialista, cuja realismo na matéria traz ao debate posições inspiradas nas raízes marxistas de seu pensamento.

Demandando nova interpretação, assinala Sobolewski, antes de mais nada, o malôgro dos velhos clássicos do liberalismo, como Burke e Sieyès, cujas teses éle reputa de manifesta insuficiência, não obstante se conservarem ainda gravadas nas constituições e na teoria constitucional.

Do mesmo modo não lhe satisfazem as correntes contemporâneas, cuja crítica e reforma do conceito de representação se prende ainda às interpretações tradicionais, como aquela encabeçada na Alemanha por Leibholz, ou que obstinadamente se empenham em substituir o conceito de representação. <sup>(58)</sup>

(58) São escassas as análises sociológicas ao conceito de representação. A matéria tem sido versada com mais frequência por juristas. Aliás, Hans J. Wolff chamou desde muito a atenção para esse fato, encarecendo a necessidade de aprofundar-se a investigação do ponto de vista sociológico. As contribuições de direito público feitas com ânimo mais científico do que doutrinário, fora de laços políticos e ideológicos, só recentemente foram incrementadas, salvo os trabalhos precursores estampados na Alemanha. Dentre estes é de justiça fazer menção àqueles surgidos em época anterior à Segunda Grande Guerra Mundial, como por exemplo as contribuições clássicas de Carl Schmitt (as reflexões contidas in "Verfassungslehre", 1928), Leibholz, com "Das Wesen der Repraesentation", 1929, havendo desse mesmo trabalho uma nova edição; Emil Gerber com "Der staatsrechtliche begriff der Repraesentation in Deutschland zwischen Wiener Congress und Maerzrevolution", 1929 e, enfim, ainda do mesmo ano, a de Rudolf Smend, cujo "Verfassung und Verfassungsrecht" foi também há alguns anos reeditado na Alemanha.

É esse conceito que Sobolewski diz haver achado em suas investigações, tomando por princípio de tôdas as reflexões a tese sociológica de que a noção de representação tem por objeto básico determinar o caráter das relações que ocorrem entre governantes e governados. Rende o cientista polonês homenagem àqueles publicistas franceses, asseverando que para chegar ao sobredito conceito partiu do modelo de Duverger e Burdeau. Entendem êstes, segundo êle, que a representação importa em estabelecer correlação ou concordância entre as decisões políticas da elite governante e a opinião pública, compreendida esta última como as opiniões mais fortes imperantes na comunidade.

Apontam-se então formas mediante as quais se exprime a opinião de governantes e governados: eleições, referenda, petições, comícios, notas oficiais e declarações de governantes etc., bem como os instrumentos técnicos e organizatórios que consentem uma expressão sistemática da opinião: meios de comunicação de massas (imprensa, rádio, televisão etc.), partidos políticos e grupos de interesse. <sup>(59)</sup>

Professa o Autor que sua nova concepção se alicerça nos fundamentos da teoria marxista do Estado classista e do caráter de classe de todo poder político. Assevera que cada Estado é uma representação dos interesses objetivos da classe dominante e que debaixo desse princípio geral é que se há de investigar como os cidadãos e as massas podem eventualmente influir em determinadas decisões estatais. Mostra ademais que as possibilidades desse influxo continuam abertas às massas, cabendo-lhes valer-se de circunstâncias favoráveis com que adiantar, onde fôr possível, a transição pacífica para o socialismo. Afirma por último que seu presente trabalho, estudando de modo minudente os problemas da representação, aspira àquele fim. <sup>(60)</sup>

Das conclusões a que chega Sobolewski urge destacar portanto algumas, a nosso vêr, mais importantes. Em primeiro lugar, afigura-se-lhe apenas admissível uma representação que se analise como processo, em seu aspecto dinâmico.

Contra o modelo sociológico dos autores franceses já referidos, declara que a representação não se define pelo estado de harmonia ou correspondência da opinião com a política governante, mas como processo de assimilação da política e das opiniões, com vistas a mútua aproximação. Vê o estado de completa harmonia apenas como ideal político, colocado, à maneira de todos os ideais políticos, no reino da utopia. Assinala que a representação, considerada fenômeno político e traço característico de um sistema de govêrno, deve antes ser definido como processo que adapta a essência das decisões políticas às opiniões entretidas pelos governados.

Colhe-se assim o conceito de Sobolewski sobre representação política: "A representação é um processo, isto é, uma acomodação contínua que se estabelece entre as decisões políticas e as opiniões". Acentua porém o Autor que o grau de intensidade e eficácia desse processo, não só varia no tempo como é modificável. Recusa-lhe caráter automático, admitindo, por conseguinte, interferência dos participantes, com planificação social. E esclarece: "a representação é um processo organizado".

(59) Marek Sobolewski, "Politische Repraesentation im modernen Staat der buergerlichen Demokratie", in "Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung", pág. 422.

(60) Marek Sobolewski, ob. cit., pág. 420.

Prossegue Sobolewski tornando a dizer que a representação é sobretudo processo, e consiste numa ação recíproca entre as opiniões dos governados e dos governantes. De modo que cada uma das respectivas opiniões, igualmente justificada, é "legítima" e necessária. Critica todavia o irrealismo de pretender-se aquilo que seria sem dúvida ótimo: a acomodação de cada decisão política às opiniões dos governados. Mas não recusa a possibilidade de lograr-se essa adaptação, toda vez que as decisões hajam de recair sobre determinados assuntos de elevado interesse geral. (61)

A relação que Sobolewski estabelece entre governantes e governados para qualificar o conceito de representação política não há de ser de necessidade uma relação direta. A representação política, observa êle, sendo uma relação entre governantes e governados, não consiste apenas de relações diretas entre êles, mas também, de maneira concomitante, de relações entre os cidadãos e as distintas organizações intermediárias, que servem de porta-vozes à opinião. (62)

Diz ainda o publicista polonês que o processo de representação é mera técnica aplicada ao processo de governo, com limites que são ditados pela estrutura das relações de poder. O princípio de representação, em consequência, e apesar de regular relações entre governantes e governados — acentua êle — nenhuma modificação pode trazer às relações de poder, nenhuma substituição da classe dominante. (63)

A êsse respeito, explica: O processo de representação é portanto, preliminarmente, processo de adaptação da substância das decisões políticas às opiniões e pareceres dos grupos interessados e em larga escala às opiniões e pontos de vista que preponderam na classe dominante. (64)

Tratando da representação sempre como um processo, o teórico marxista transmite assim o conceito às formas diversas de governo representativo: Devemos, por isso, diz êle, considerar representativo todo sistema de governo, em que funcione um sistema de correlações e onde nas questões importantes e no decurso de largo espaço de tempo não se proceda contra os desejos dos interessados. (65)

À certa altura esclarece que a definição de representação como fenômeno social deve servir de fundamento à definição da essência do princípio jurídico e constitucional da representação, e que os conceitos jurídicos precisam de corresponder às relações sociais efetivamente existentes. (66)

A conclusão derradeira do Autor, coroando tôdas as suas investigações, cifra-se em propor a formulação de um único conceito de representação, aplicável tanto às pesquisas ou indagações sociológicas como à teoria constitucional. (67) E êsse conceito, fundamentalmente sociológico, se resume em ostentar os traços essenciais acima expostos.

---

(61) Marek Sobolewski, ob. cit., pág. 430

(62) Marek Sobolewski, ob. cit., pág. 431

(63) Marek Sobolewski, ob. cit., pág. 433

(64) Marek Sobolewski, ob. cit., pág. 433

(65) Marek Sobolewski, ob. cit., pág. 434

(66) Marek Sobolewski, ob. cit., pág. 435

(67) Marek Sobolewski, ob. cit., pág. 441