

# A teoria da representação política e o dogma da democracia representativa eleitoral

## The theory of political representation and the dogma of representative electoral democracy

**Thomas Passos Martins<sup>1</sup>**

Université Montpellier 1 (França)  
thom4fr@yahoo.fr

### Resumo

Com base num estudo sobre a teoria da representação política, este presente artigo busca questionar a suposta ligação ontológica entre representação, eleição e democracia que sustenta a ideia de democracia representativa eleitoral. No decorrer desta análise, será demonstrado que o sistema dito representativo assenta-se numa imprecisão semântica que confunde a boa compreensão da sua natureza, uma vez que, quando criada, no final do século XVIII, a representação política foi pensada contra a ideia democrática e numa negação mesmo de uma verdadeira representação. Com efeito, ao examinar os fundamentos teóricos do sistema representativo, veremos que, amparada no conceito de soberania nacional, a qualidade representativa de um órgão não decorre do seu modo de designação mas sim da natureza do poder exercido por ele, isto é, *o poder de querer para a nação*, conforme explicita Pierre Brunet. Sendo assim, verifica-se que a representação, em direito público, não é *processual* e sim *funcional*, não passando a eleição de um mero processo de seleção dos governantes que em nada cria qualquer tipo de representação. Daí que será apresentada a teoria do órgão do Estado como sendo mais apropriada para explicar a lógica do sistema representativo. Por fim, concluímos essa pesquisa ressaltando o fato de que, apesar de os traços essenciais da representação política ainda permanecerem hoje em vigor, a universalização do sufrágio e o fortalecimento da participação popular contribuíram a alterar a natureza do

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito Público pela Université Montpellier 1. Mestre em Direito Constitucional e Teoria do Direito pela mesma Instituição. Université Montpellier 1. Rue de l'université, 39, 34060, Montpellier, França.

sistema representativo moderno, o qual, conforme afirma Bernard Manin, poderia ser definido como *misto*.

**Palavras-chave:** representação política; democracia eleitoral; democracia representativa; democracia; sistema representativo; eleição; Estado de Direito.

## Abstract

Based on a study on the theory of political representation, this article seeks to question the supposed ontological link between representation, election and democracy that supports the idea of electoral representative democracy. In the course of this analysis, it will be demonstrated that the so-called representative system is based on a semantic imprecision that confuses the correct understanding of its nature, since, when created, at the end of the 18th century, political representation was thought against the democratic idea and in a negation of a true representation. Indeed, when examining the theoretical foundations of the representative system, we will see that, based on the concept of national sovereignty, the representative quality of an organ does not derive from its way of designation but from the nature of the power exercised by it, as Pierre Brunet explains. Thus, it can be confirmed that representation, in public law, is not procedural but functional, while the election is only a simple process of selecting rulers which does not in any way create any type of representation. Hence, the theory of the State organ will be presented as being more appropriate to explain the logic of the representative system. Finally, we conclude this research by emphasizing the fact that, while essential features of political representation still remain in force today, the universalization of suffrage and the strengthening of popular participation have helped to change the nature of the modern representative system, which, as Bernard Manin says, could be defined as mixed.

**Keywords:** political representation; electoral democracy; representative democracy; democracy; representative system; election; Rule of Law.

## Considerações preliminares

Na literatura jurídica moderna, percebe-se que os autores de direito constitucional costumam relacionar *representação política* com *democracia*, como se a fusão desses dois conceitos resultasse de uma evidência indubitável. Prova disso é a tradicional expressão “democracia representativa” (Silva, 2004), amplamente empregada na maioria dos manuais de direito público. Conforme se extrai das principais obras sobre o assunto, a “democracia representativa é aquela em que o povo, fonte primária do poder, elege representantes, periodicamente, para tomar as decisões políticas” (Macedo, 2008, p. 183). Neste diapasão, o sistema representativo se conjugaria necessariamente com a ideia democrática. A democracia representativa é assim tida como um modo de exercício do poder democrático, uma forma indireta, imperfeita mas necessária de realizar o ideal democrático – necessidade esta que

decorre do fato de a complexidade das sociedades atuais inviabilizar a plena aplicação de uma democracia direta. Isto é, a ideia de representação é aqui vista como uma maneira de preservar o funcionamento democrático, compensando assim a difícil (para não dizer impossível) realização de uma democracia pura<sup>2</sup>. Seria, portanto, da essência mesma do sistema representativo a propriedade de se realizar por meio de uma *democracia representativa eleitoral*, composta pela reunião de três elementos tidos como indissociáveis: democracia, representação e eleição.

Cabe enfatizar que se essa visão pode, eventualmente, corresponder a uma leitura correta para a ciência política, de um ponto de vista estritamente jurídico, contudo, ela constitui um grande equívoco. Com efeito, o estudo da teoria da representação política revela que, em direito público, os princípios do sistema representativo – concebidos no final do século XIX e que ainda hoje permanecem em vigor – não são ontologicamente vinculados à democracia, à eleição, nem tampouco à representação. Neste último aspecto, importa frisar que a terminologia engana, já que o sistema dito “representativo” foi pensado (como será visto em momento oportuno) como sendo a negação mesmo de uma verdadeira representação. É assim toda uma percepção errônea que é preciso desconstituir para poder se enxergar com mais clareza os contornos teóricos do sistema representativo e com base nos quais se desenvolveram as democracias modernas.

O estudo em tela visa a resgatar os fundamentos teóricos da representação política no intuito de questionar, numa perspectiva meramente jurídica, o dogma da *democracia representativa eleitoral*. Logo, à luz do direito público, buscar-se-á destacar quem são os ditos representantes e o que eles representam (caso realmente o façam). Desta análise, depreende-se que o sistema representativo não encontra o seu fundamento na eleição, a qual configura apenas um modo de nomeação (não tendo o condão de gerar qualquer tipo de representatividade). Não há, então, nenhuma relação simbiótica entre eleição e representação, nem sequer entre eleição e democracia. Demonstraremos que essa visão equivocada do sistema representativo decorre da democratização do eleitorado, que criou a falsa percepção (pelo menos de um ponto de vista jurídico) de ter havido uma aproximação na relação entre eleitos e eleitores. No entanto, insta alertar que se a extensão do voto não deve iludir o jurista, ela também não deve ser desconsiderada, sendo assim necessário concluir esse estudo examinando os possíveis efeitos da universalização do voto sobre a natureza do sistema representativo dentro do contexto atual.

## **O fundamento da representatividade: a natureza do poder**

É interessante notar que, no que diz respeito ao sistema representativo, costuma-se falar em “representantes eleitos”, de modo que, para o senso comum, a qualidade representativa de um órgão decorreria de ele ter sido eleito pelo voto popular<sup>3</sup>. Desta sorte, a representação

---

<sup>2</sup> Como é cediço, o Brasil é qualificado de “democracia semidireta”, conjugando mecanismos de participação direta e indireta do povo.

<sup>3</sup> Essa associação entre *representação* e *eleição* parece até mesmo encontrar um respaldo semântico na Constituição Federal de 1988: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de **representantes eleitos** ou diretamente, nos termos desta

política andaria de mãos dadas com a eleição, cabendo somente e exclusivamente aos órgãos oriundos do sufrágio exercer a função de representante – sendo assim a representação aqui considerada na sua perspectiva *processual*.

No entanto, cabe recordar que, de acordo com a teoria da representação política (cujo arcabouço principiológico deriva das concepções revolucionárias francesas), a representação foi inicialmente concebida de maneira a excluir todo vínculo de representatividade entre o corpo eleitoral e o órgão dito representante. Trata-se de uma concepção *objetiva*, ou *funcional*, da representação, segundo a qual a qualidade representativa de um órgão não resulta do seu modo de designação mas sim da *natureza do poder* exercido por ele. Conforme será a seguir explicitado, esse poder que fundamenta a qualidade representativa é o *poder representativo*, isto é, o poder de legislar, que equivale ao poder de expressar a vontade da nação e, portanto, de “querer para a nação” (Brunet, 2004). Disto resulta que, num regime dito representativo, o órgão que “quer para a nação” age em nome dela sem contudo representá-la. Nesta perspectiva, tal regime não tem como base um sistema de *representação*, e sim um sistema de *organização* da vontade nacional, sendo assim a teoria do órgão do Estado mais apropriada para definir a relação jurídica existente entre a nação e aqueles que “querem para ela”.

### **(a) O poder representativo: o poder de querer para a nação**

#### ***Os fundamentos teóricos do poder representativo***

Cumprir registrar que, em direito público, a representação política encontra os seus fundamentos teóricos na Constituição francesa de 1791. É dela que se extraem as fontes jurídicas do poder representativo. Todavia, para melhor apreender o sentido da representação política, convém previamente apresentar as duas principais teses doutrinárias em confronto naquela época acerca do tema do governo representativo: as doutrinas de Jean-Jacques Rousseau e de Montesquieu.

O ponto de partida da doutrina rousseauiana consiste na rejeição da representação política, alegando o autor a incompatibilidade dessa com a soberania popular<sup>4</sup>. Com efeito, a doutrina defendida por Rousseau afirma que o povo constitui um ser real capaz de exercer essa soberania por si mesmo e diretamente. Sendo assim a representação é vista como uma forma de alienar o povo, de tirar-lhe a liberdade e, portanto, a sua essência e existência. Todavia, embora desaprove a representação, o filósofo acaba por admitir o sistema representativo, justificando a sua implementação diante da impossibilidade material, nos Estados modernos, de se reunir o povo para decidir de si próprio (Malberg, 2004, p. 205). Posto isto, Rousseau assevera que essa representação não tira do povo a sua capacidade de expressar uma vontade distinta da dos governantes, considerando assim que a vontade

---

Constituição” Art. 1º Parágrafo único CF/88). “A Câmara dos Deputados compõe-se de **representantes** do povo, **eleitos**, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (art. 45 *caput* CF/88). “O Senado Federal compõe-se de **representantes** dos Estados e do Distrito Federal, **eleitos** segundo o princípio majoritário” (art. 46 *caput* CF/88).

<sup>4</sup> Nesse sentido, considera Jean-Jacques Rousseau (1966, p. 134-136): “A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada”. “Não sendo a lei senão a declaração da vontade geral, claro está que no poder legislativo não pode o povo ser representado”. “Seja como for, no instante em que o povo se dá representantes, deixa de ser livre, cessa de ser povo”

popular pode ser plenamente representada, apta a pautar a ação e a vontade dos representantes. Nesta perspectiva, a representação é contemplada como um meio de realizar a democracia. Para tal, os eleitos hão de ser atados por meio de um mandado imperativo, e as leis somente podem se tornar perfeitas quando ratificadas pelo povo<sup>5</sup>. Em suma, de acordo com essa linha de pensamento, a vontade do representante é regida pela vontade popular e lhe é submetida dentro de uma verdadeira relação de representação.

Por outro lado, vale destacar a tese de Montesquieu, a qual não reconhece nenhum tipo de subordinação da vontade dos representantes à do povo, rejeitando a ideia que o sistema representativo seja amparado por um vínculo de representatividade. Com efeito, para o autor de *O Espírito das leis*, o fundamento do sistema representativo resulta do fato de a massa comum dos cidadãos não possuir as capacidades necessárias para administrar os negócios da coletividade<sup>6</sup>. Isto porque, acrescenta ele, apenas alguns possuem as luzes exigidas para cumprir essa tarefa em vista do interesse geral<sup>7</sup>; reconhecendo somente ao povo, não sem desdém, a única virtude de saber escolher os mais competentes para exercer o poder<sup>8</sup>. A eleição é assim um modo de designação que não passa de um mero processo de seleção dos governantes, tendo em vista que esses exercem livremente o poder que lhes é atribuído. Deveras, os mandatos não são imperativos e sim livres, garantindo assim a independência dos dirigentes em relação aos eleitores, de modo que as decisões tomadas por aqueles aperfeiçoam *diretamente* a vontade do soberano – sem a necessidade de um cotejo entre a vontade dos governantes-eleitos com aquela dos governados-eleitores.

Em resumo, enquanto Jean-Jacques Rousseau considerava o governo representativo como um mal menor, somente admissível em razão da impossível concretização da democracia na sua plenitude, Montesquieu, por sua vez, assimilava o sistema representativo à ideia aristocrática<sup>9</sup>. Com é cediço, a concepção rousseauiana da representação política não foi acolhida pelos constituintes franceses de 1791, tendo assim prevalecido a influência da tese de Montesquieu.

Dito isso, importa doravante salientar que, de um ponto de vista jurídico, a essência do regime representativo fundamenta-se no princípio de soberania *nacional*. Princípio este que implica na unidade da nação e na indivisibilidade de sua soberania (Sieyès, 2009). A *nação* é uma entidade abstrata, uma “coletividade indivisível e extra-individual” (Malberg, 2004, p. 223), que não pode, portanto, querer *por* e *para* si próprio. É por isso que, por meio da Constituição, ela acaba por delegar o exercício do seu poder a uns “representantes”; os quais passaram a receber a competência de “querer em nome da nação” (Brunet, 2004) em

---

<sup>5</sup> Conforme Jean-Jacques Rousseau (1966, p. 134): “Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis”.

<sup>6</sup> A este respeito, cabe citar o próprio Montesquieu (1979, p. 133): “Mas, seria ele (o povo) capaz de conduzir um negócio, conhecer os lugares, as oportunidades, os momentos, e aproveitar-se disto? Não, não seria capaz”.

<sup>7</sup> Neste aspecto, Montesquieu considera (1979, p. 297): “A grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os assuntos. O povo não é nem um pouco capaz disto, o que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia”.

<sup>8</sup> A este propósito, Montesquieu afirma que “o povo é admirável quando escolhe aqueles aos quais deve delegar uma parte de sua autoridade” (1979, p. 133), acrescentando que “ele só deve participar do governo para escolher seus representantes, o que está bem a seu alcance” (1979, p. 297).

<sup>9</sup> Conforme estima Montesquieu (1979, p. 131): “Quando, na república, o povo em conjunto possui o poder soberano, trata-se de uma Democracia. Quando o poder soberano está nas mãos de uma parte do povo, chama-se uma Aristocracia”.

decorrência de um ato constitucional, e não de um fato eleitoral<sup>10</sup>. Dito de outra maneira, “a representação assenta-se numa concessão constitucional” (Malberg, 2004, p. 227), sendo a eleição um simples modo de designação dos representantes. Com efeito, cabe lembrar que o mandato dos deputados não é imperativo, não sendo obrigados, os representantes eleitos, a se aterem à vontade dos seus eleitores. Prova disso consta no artigo 7 seção III da Constituição francesa de 1791, que previa que os deputados representam a “Nação inteira”.

Ademais, importa frisar que não são os deputados, individualmente considerados, que são representantes, e sim o órgão colegial de que são membros (Malberg, 2004, p. 224). Isto é, os parlamentares contribuem à formação de uma vontade nacional que somente a Assembleia é capaz de manifestar. É neste sentido que se considera a concepção da representação como sendo *objetiva* – já que leva em conta a natureza dos poderes que a Constituição confere a sua titular –, ao contrário de uma concepção *subjetiva*, em que a qualidade do representante resulta da eleição popular (Malberg, 2004, p. 276).

Essa concepção objetiva explica a dualidade representativa da Constituição francesa de 1791, a qual estendeu a qualidade de representante ao Rei, que não é um órgão eletivo. Logo, infere-se que essa construção é baseada numa aporia: não podendo a nação expressar nenhuma vontade, ela não pode ser representada. A vontade nacional confunde-se assim com a dos representantes, em nada constituindo ela o produto da representação de uma vontade preexistente. Esta ausência de uma verdadeira representação acarreta a ausência de subordinação dos representantes, o que nos permite agora examinar os caracteres do poder representativo.

### ***Os caracteres do poder representativo***

Em direito privado, a representação exige a subordinação da vontade do representante à do representado. Trata-se de uma representação contratual que cria a obrigação, para o representante, de agir em nome e por conta do representado, respeitados os limites fixados no contrato. Observa-se, portanto, uma sequência de duas vontades, sendo que a vontade do representado antecede, condiciona e se estende ou perdura na do representante.

Em direito público, por outro lado, a lógica do sistema representativo funciona em sentido oposto. Haja vista a impossibilidade para a nação de manifestar por si própria, não se pode induzir que a vontade do representante decorreria da vontade preexistente do representado. Para bem dizer, a vontade nacional não é representada, mas sim “criada” *ex nihilo* pelos supostos representantes (a quem portanto não assiste se sujeitar a uma vontade anterior). Disto resulta que o poder representativo se define como o poder de emitir a vontade nacional, em virtude da Constituição, de maneira inicial e soberana.

Neste último aspecto, interessa realçar que o poder dos representantes – quanto a sua qualidade e ao seu alcance – difere do poder das demais autoridades (isto é, dos servidores públicos), que também exercem uma parte do poder nacional. Essa diferença vem

---

<sup>10</sup> Consoante esclarece Raymond Carré de Malberg (2004, p. 223), “a eleição não deve ser analisada como uma delegação do poder visando a transferir a soberania dos cidadãos para os deputados”.

essencialmente do fato de o poder dos servidores públicos ser um poder secundário, posto sob a autoridade de uma instância superior, e cuja atuação se limita a executar as leis. Trata-se de um poder que se caracteriza pelo fato de *agir* e não de *querer* para a nação (Malberg, 2004, p. 266). Sendo assim, observa-se que a principal característica do poder representativo consiste na ideia de que a formação da vontade nacional possa se desempenhar livre e independentemente, sem ser vinculada à realização de uma vontade superior.

Por conseguinte, conforme ensina Carré de Malberg, “representar a nação significa ter o poder de exercer em seu nome uma vontade com as mesmas características da vontade nacional: uma vontade livre e soberana” (Malberg, 2004, p. 267). Logo, vê-se que a teoria da representação política é fundada numa confusão no plano semântico que atrapalha a sua compreensão, já que o representante não representa, o que retira a força de representação do sistema representativo.

Uma vez apontada essa contradição, incumbe-nos propor uma teoria mais apropriada para explicar a lógica desse sistema: é assim o que faremos nas linhas a seguir ao expor a teoria do órgão do Estado.

## **(b) A teoria do órgão do Estado e a reconstrução da noção de representação em direito público**

Tendo em conta o que precede, é de se admirar que o regime dito representativo concebido pelos revolucionários de 1789 não se assenta em um sistema de representação. Daí a necessidade de olhar para a teoria do órgão; teoria esta que visa a “justificar de uma outra maneira o fenômeno político segundo o qual a vontade manifestada pelos governantes equivale à do soberano” (Hamon e Troper, 2001, p. 164). Assim, para esta teoria, conforme será aprofundado adiante, o regime é amparado por um sistema de organizações da vontade nacional em que a Constituição confere ao(s) órgão(s) do Estado (ou da nação) o poder de querer para a nação.

### ***A formação do Estado: um sistema de organização da nação***

A denominação do regime como “representativo” comprometeu a compreensão do sistema estabelecido em 1791. O emprego desta terminologia explica-se menos por razões jurídicas do que históricas<sup>11</sup>. Logo, é oportuno invocar a *teoria do órgão do Estado* proposta por Jellinek, a qual parece melhor se coadunar com a construção do sistema ora estudado. Esta teoria parte da ideia de *Estado-nação*, sendo o Estado o meio pelo qual a nação se realiza jurídica e politicamente. A nação configura uma comunidade de pessoas, cujas diferentes vontades nela integras não podem ser materializadas pelo direito; isto porque a coletividade nacional não é capaz de manifestar por si mesma uma vontade unificada. Cabe, portanto, à formação do Estado *organizar* o grupo nacional, isto é, dar-lhe *órgãos* a quem compete querer em nome da

<sup>11</sup> Vale ademais ressaltar uma forte influência semântica do direito privado, que se deve ao fato de o direito constitucional, ainda incipiente nessa época, ter sido pensado, em parte, por advogados (que assim importaram para o direito público termos oriundos do direito privado).

nação. É neste sentido que se afirma que o Estado é a personificação jurídica da nação. É por meio do Estado que a nação se torna uma pessoa coletiva, e é em decorrência da Constituição que a nação adquire os órgãos a quem assiste agir e querer em nome dela. Se não fosse assim, a nação não teria nenhuma realidade jurídica. Trata-se, portanto, de um sistema de *organização*, sendo que a imbricação entre Estado e nação se traduz pela existência de uma relação de organização (e não mais de representação) entre a *nação* e os *órgãos do Estado* (também chamados de *órgãos nacionais*). Dito de outra forma, é nessa relação de organização que o Estado oferece à nação os meios pelos quais ela adquire uma realidade de existência que a torna capaz de querer.

Por conseguinte, no âmbito deste sistema de organização da nação, somente as autoridades constitucionalmente competentes para expressar a vontade nacional devem ser tidas como órgãos do Estado. Verifica-se assim que Constituição estabelece um pressuposto pelo qual a vontade do órgão equivale à vontade da nação.

### ***O órgão do Estado: um órgão juridicamente competente para querer para a nação***

A teoria do órgão do Estado expressa de forma mais correta aquilo a que a teoria da representação realmente corresponde; de modo que o *órgão nacional* possui as mesmas características que o chamado *representante*, produzindo essa equivalência as mesmas consequências jurídicas.

Destarte, insta realçar que, assim como o *representante* na teoria da representação política, o *órgão do Estado* também não é um representante no sentido próprio do termo. Com efeito, enquanto a representação pressupõe duas pessoas, duas vontades e um contrato, o sistema de organização assenta-se em uma pessoa, uma vontade (apenas) e uma Constituição (e não um contrato). A nação e o órgão não constituem duas pessoas distintas; há apenas uma pessoa jurídica, isto é, o órgão do Estado. O órgão traduz a organização da coletividade nacional no plano jurídico, de modo que a nação somente passa a adquirir personalidade jurídica quando organizada (ou seja, a partir da sua constituição em órgão)<sup>12</sup>. Dito de outra maneira, a organização da comunidade nacional “é, de um ponto de vista jurídico, a condição *sine qua non* de sua personalidade” (Malberg, 2004, 289). Sendo assim, é por meio do órgão que a nação torna-se capaz de querer. O órgão materializa no plano jurídico a vontade da nação, vontade esta que não teria condição de ser manifestada se a nação não fosse organizada. A existência de uma personalidade única gera a existência de uma vontade única. Observa-se, portanto, que, sendo a nação impossibilitada de expressar uma vontade preexistente destinada a pautar a vontade do órgão do Estado, não há como se falar em representação. A vontade nacional não tem outra existência senão a manifestada pelo órgão do Estado. Não há vontade nacional além daquela expressada pelo órgão, que a cria e exerce o poder de querer para a nação de forma livre e inicial.

---

<sup>12</sup> Uma coletividade não organizada não possui personalidade jurídica. A coletividade somente se torna uma pessoa jurídica quando constituída.

Outrossim, cumpre salientar que nem todas as autoridades do Estado configuram um órgão nacional, mas somente aquelas autorizadas pela Constituição a querer de forma inicial pela nação. A vontade originária do Estado nasce da vontade expressada pelo órgão nacional, a qual manifesta a vontade inicial do Estado (Malberg, 2004, p. 289), o que pressupõe o exercício de uma vontade livre e independente. Em que pese as demais autoridades pertencerem à estrutura do Estado, a sua vontade resta subordinada a uma vontade superior e anterior, que exerce, portanto, um poder de querer secundário que se insere no desdobramento da vontade nacional emitida pelo órgão do Estado.

## **A eleição no sistema representativo: um simples modo de nomeação**

No âmbito da compreensão do sistema representativo em direito público, importa salientar a ausência de uma necessária relação entre eleição, representação e democracia. Com efeito, como se sustenta a seguir, a eleição, que não passa de um mero modo de designação, não cria nenhum vínculo de representação, nem tampouco se relaciona intrinsecamente ao princípio democrático.

### **(a) A ausência de vínculo simbiótico entre eleição e representação**

Como vimos anteriormente, por representação não se entende o nexos de sujeição que une duas vontades numa perspectiva de mediação (em que o representante materializa a vontade preexistente e superior do representado). Ao invés disso a representação traduz a capacidade de uma autoridade pública expressar por si mesma e livremente a vontade presumida de uma outra entidade (do soberano). Logo, é mister reconhecer que, no regime representativo, um órgão representante não é necessariamente eletivo, e que uma autoridade eleita tampouco possui necessariamente a qualidade de representante.

### ***A representação sem a eleição***

Não é a eleição que confere ao governante a sua qualidade representativa. A representação origina-se de um ato *constituente* e não de um ato *eleitoral*. Com efeito, o sistema representativo pressupõe que, por meio da Constituição, a nação delegue o exercício da soberania em proveito dos representantes. Desse modo, não ha que se considerar o representante como um órgão necessariamente eletivo. Neste sentido, vale recordar não somente o texto constitucional francês de 1791 como também a Constituição brasileira de 1824, em que o Imperador (ainda que não eleito) foi alçado, conjuntamente com o Corpo Legislativo, à condição de representante da nação (arts. 11 e 98 C. 1824).

Nos primórdios do constitucionalismo brasileiro, é manifesta a influência da teoria da representação política oriunda dos revolucionários franceses. A Constituição imperial observou fielmente os princípios do governo representativo enunciados no texto de 1791. Ao que nos interessa cumpre citar o artigo 3 da *Constituição política do Império do Brasil*, que

determina que o “Governo é Monarchico Hereditario, Constitucional, e Representativo”, sendo que o artigo 12 desta Carta<sup>13</sup> reflete a mesma ideia do artigo 2 da Constituição francesa de 1791, segundo o qual “A Nação é a única da qual emanam todos os poderes, mas não pode exercê-los senão por delegação”. Outrossim, consoante reza o artigo 11 da Constituição brasileira de 1824, “Os Representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembléa Geral”.

No entanto, cumpre notar que, nesses dois países, o poder de representação do monarca, isto é, o papel desempenhado por ele no âmbito do processo da produção da lei – e portanto o lugar que ele ocupa em relação ao corpo legislativo –, não foi delineado da mesma maneira.

Na França, o poder monárquico subordinava-se à nação, a qual era incorporada pela Assembleia nacional. De fato, embora o rei participasse de forma negativa (por meio do veto suspensivo) da legislação, o poder legislativo residia essencialmente na Assembleia nacional. Em decorrência do constitucionalismo revolucionário, a vontade do rei passa a não ter mais força de lei, tornando a sua autoridade subordinada à do corpo legislativo. Isso é claramente evidenciado pelo artigo 3, seção primeira, capítulo II da Constituição francesa de 1791 que afirmava: “Não existe na França autoridade superior à da Lei. O Rei reina por ela e não pode exigir a obediência senão em nome dela”.

A Constituição brasileira de 1824, por sua vez, reconhece a supremacia do Imperador – sendo que, neste ponto, o texto constitucional mais se aproxima da Carta constitucional francesa de 1814. Com efeito, “Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante” (art. 98 C. 1824), além de “Chefe do Poder Executivo” (art. 102 C. 1824), o monarca era também titular do “poder moderador”. A Constituição lhe ofertava um leque de competência<sup>14</sup> mais amplo em relação ao que o ordenamento jurídico francês outorgava ao rei Luís XVI. Ademais, ao contrário da França, que havia instituído uma assembleia legislativa única (com o intuito de fortalecer o poder do corpo deliberativo), o sistema monárquico brasileiro, ao estabelecer o bicameralismo, buscou favorecer a predominância do Imperador.

Em todo o caso, pelo fato de o monarca não ser vinculado à nação por meio da eleição, infere-se que, no âmbito do sistema representativo, o princípio hereditário pode (juridicamente falando) plenamente conviver com a representação. Como foi dito anteriormente, o modo de designação em nada impacta a qualidade representativa de um órgão; de forma que, *a contrario*, como será agora examinado, o processo eletivo pode muito bem ser instituído sem contudo gerar algum tipo de representação.

### ***A eleição sem a representação***

O ato eleitoral não consiste em uma transferência pelo eleitor da sua parte de soberania para a autoridade eleita. Tanto assim que existem autoridades que, apesar de oriundas do sufrágio, não exercem nenhum poder representativo. Essa ideia merece ser realçada em razão dessa falsa percepção de que a eleição produziria a representação; percepção esta que se deve

<sup>13</sup> Conforme consta do mencionado artigo: “Todos estes Poderes no Imperio do Brazil são delegações da Nação”.

<sup>14</sup> Competia ao Imperador, por exemplo, exercer o poder de veto (art. 101, III C. 1824), dissolver a câmara dos deputados (art. 101, V C. 1824) ou nomear os senadores (art. 101, I C. 1824).

ao fato de os termos “representação” e “mandato” levarem a pensar que os parlamentares eleitos são investidos de uma função representativa que resultaria de uma convenção de tipo eletiva assentada no consentimento entre eleito e eleitores. De fato, a eleição é comumente compreendida como a realização contratual dessas duas vontades pelas quais eleito e eleitores concordariam em concluir um mandato de representação a ser exercido no plano político. Todavia, como anteriormente especificado, nada disso ocorre no sistema representativo.

Cabe reiterar que, conforme a lógica do sistema representativo, o dito “representado” não é caracterizado pelo corpo eleitoral, mas sim associado à nação soberana, que foi concebida como uma entidade abstrata e, pois, irrepresentável. Em que pese a vontade dos eleitores ser decisiva para levar ao poder as pessoas físicas incumbidas de exercer as funções orgânicas eletivas, não é dessa vontade que o órgão eletivo recebe o poder de querer para a nação. Os eleitores não são mandantes que, por meio da eleição, conferem aos deputados o poder de agir em nome deles. Este poder preexiste à manifestação da vontade do eleitorado, é anterior à eleição, e encontra sua fonte na própria Constituição. A eleição é um epifenômeno que visa a perfazer a realização de um poder já existente. A eleição não é um contrato, como tampouco cria alguma obrigação entre eleito e eleitores: o “mandato” é livre. A extensão dos poderes conferidos aos parlamentares foi fixada pela Constituição (e não por uma procuração ajustada pelos eleitores), sendo que a eleição não passa de um procedimento que permite o consentimento dos eleitores na designação dos membros da câmara deliberativa. Em síntese, a eleição é um “ato-condição”, isto é, um “ato jurídico que autoriza a aplicação a um indivíduo de um status anteriormente definido” (Avril e Gicquel, 2010, p. 29).

Além do mais, de acordo com os fundadores do governo representativo, a eleição não tinha nenhuma finalidade democrática, na medida em que não se tencionava submeter os eleitos à vontade dos eleitores. Em verdade, o mecanismo estabelecido pretendia legitimar o poder dos governantes e, especialmente, das autoridades coletivas. Neste contexto, considerava-se a eleição como uma “técnica eficaz geradora de obrigação” (Manin, 1995, p. 116), cuja finalidade consistia em criar o consentimento daqueles a quem deveria o poder se aplicar.

Verifica-se, portanto, que a eleição não gera a representação. A este respeito, é interessante notar que, no que tange ao poder executivo, a Constituição francesa de 1791 previa a eleição dos administradores, especificando, porém, que eles não tinham “nenhum caráter representativo”, sendo eles (apenas) “agentes eleitos a tempo pelo povo, para exercer, sob o controle e a autoridade do rei, as funções administrativas” (art. 2, capítulo IV, seção II da C. 1791). Tal previsão condiz perfeitamente com a compreensão do sistema representativo, não havendo que se falar em poder representativo dos administradores, já que, embora eleitos, não lhes cabia exercer atribuições legislativas – no âmbito do Executivo, ademais, ficavam dependentes do poder real.

Em suma, conforme esclarece Carré de Malberg, uma das principais características da teoria da representação política na época analisada em tela – e que até certo ponto ainda está hoje em vigor – “consiste em separar as ideias de representação e de eleição” (Malberg, 2004, p. 277). Outrossim, conforme será examinado nas linhas a seguir, a separação entre a eleição e o princípio democrático não é menos verdadeira.

## **(b) A ausência de vínculo simbiótico entre eleição e democracia**

Ainda que, a partir do século XIX, a eleição tenha paulatinamente se democratizado<sup>15</sup>, o processo eletivo é, por alguns dos seus aspectos, inelutavelmente aristocrático, pois tem como efeito de colocar no comando do poder indivíduos que possuem traços distintivos, percebidos como superiores por aqueles que os elegeram<sup>16</sup>. Ademais, interessante notar que os fundadores da teoria representativa acentuaram esse caráter aristocrático da eleição, estabelecendo para isso disposições institucionais visando a reprimir as potencialidades democráticas da eleição: como é o caso do princípio de distinção e de limitação do direito ao sufrágio.

### ***O princípio de distinção***

Interessante notar que, durante as discussões acerca da elaboração da Constituição americana de 1787, os anti-federalistas defendiam a adoção de uma concepção *descritiva* da representação política (Manin, 1995, p. 146), que buscava realizar um ideal de similaridade entre eleitos e eleitores, isso com o intuito de os governantes se parecerem com os governados. Esta visão correspondia menos à representação contratual do que à representação no domínio da arte. Nesta perspectiva, considerava-se a representação como a reprodução de um objeto projetado em um quadro diferente do qual é extraído. Os eleitos devem assim refletir em nível institucional o mosaico do povo em toda a sua complexidade e diversidade. Logo, para melhor atender a essa exigência de representação, os eleitos devem não só provir da mesma posição social que os eleitores, como também permanecer nela durante todo o tempo de seus mandatos – comungando das mesmas condições de vida dos eleitores ao longo da legislatura. Essa “representação-espelho” (Rosanvallon, 2002, p. 56) requer assim que os cargos políticos sejam assumidos por representantes cuja imagem reflete a dos seus eleitores.

Todavia, essa dimensão *identitária* do voto não prevaleceu, tendo sido ela desconsiderada em proveito da tese da *distinção* entre eleito e eleitor. De fato, o processo eletivo foi organizado de modo a garantir que os eleitos pertencessem a uma classe social mais alta que a dos eleitores. O sistema eleitoral limitava assim o direito de ser eleito com base no status social – sendo que, para fins de elegibilidade, o nível de riqueza exigido era mais alto que os critérios econômicos que (no âmbito do sufrágio censitário) condicionavam o voto assim como o acesso à qualidade de eleitor. Sistema este, portanto, que objetivava limitar o cargo de representante eleito a cidadãos socialmente superiores aos que os elegeram (Manin, 1995, p. 125).

Na França, o decreto do 22 de dezembro de 1789, relativo à constituição das assembleias primárias, havia estabelecido critérios econômicos visando a restringir o acesso aos cargos

---

<sup>15</sup> É bom lembrar que a eleição não sempre se efetuou pelo sufrágio universal.

<sup>16</sup> Dito de outra forma, “a eleição impede a designação de cidadãos parecidos com os outros” (Manin, 1995, p. 182).

eletivos da Assembleia nacional. Entretanto, ainda que o requisito do “*marc d’argent*” (marco de prata) tenha sido rejeitado pelos constituintes de 1791 (Morabito, 2004, p. 63), a instituição de um censo de elegibilidade afetando os eleitores do segundo grau levou, no fim de contas, a estabelecer uma diferença entre cidadãos ativos e representantes eleitos.

Os constituintes brasileiros de 1824 também estabeleceram um sufrágio censitário e indireto, mas aplicaram o princípio da distinção com mais intensidade, impondo critérios econômicos muito mais seletivos para pretender aos cargos de parlamentares do que para se tornar eleitor de segundo grau<sup>17</sup>. Ademais, cabe lembrar que o acesso ao cargo de senador exigia uma condição suplementar, a de ser nomeado pelo Imperador, o que acentuava ainda mais o elemento de distinção. Não há dúvida, portanto, que o processo eleitoral alicerçava-se no princípio do patrimônio e da fortuna, ficando claro que a classe política e os representantes deviam ser compostos pelos possuidores da riqueza do país (Bercovici, 2005, p. 99).

Dito isso, vale também salientar, como será visto no próximo tópico, que esta lógica de distinção não só se aplica entre representantes eleitos e eleitores, como também pode se exercer (antes mesmo da realização do processo eletivo) entre os próprios governados.

### ***As restrições ao direito de sufrágio***

Ainda aqui, a influência da Constituição francesa de 1791 sobre o texto constitucional pátrio é manifesta. Ao alinhar-se à concepção originária do sistema representativo, o constituinte de 1824 adotou o princípio que fundamenta o voto com base na teoria do “eleitorado-função”; teoria essa que, como é sabido, se insere no prolongamento do conceito de soberania nacional. Com efeito, com o princípio da soberania nacional fala-se em *nação* (diferentemente do princípio da soberania popular, em que se fala em *povo*), que é concebida como uma entidade jurídica distinta dos indivíduos que a compõem. A ausência de concretude que a define nos impede, portanto, de ver nela a fusão do corpo eleitoral – melhor dizendo, a nação não se resume ao corpo eleitoral. Assim, essa lógica teórica admite perfeitamente a restrição da composição do eleitorado, permitindo circunscrever a qualidade de eleitor a uma categoria limitada de cidadãos escolhida por sua suposta capacidade de participar dos assuntos políticos. Nesta perspectiva, o voto não é visto como um direito mas como uma função que apenas os cidadãos ditos ativos podem desempenhar. No nível institucional, essa teoria se traduz pela fixação de um patamar censitário que acaba por excluir os cidadãos menos abastados. Por conseguinte, enquanto o princípio de distinção gera uma discriminação no âmbito da elegibilidade, o sufrágio censitário, por sua vez, cria uma distinção entre os cidadãos no próprio ato de eleger.

Em matéria eleitoral, o Brasil imperial reproduziu a mesma configuração institucional delineada pela França em 1791, introduzindo o voto censitário e indireto (art. 91 C. 1824); ou seja, aplicavam-se dois censos em dois momentos diferentes da atividade eleitoral. O primeiro

---

<sup>17</sup> A Constituição de 1824 previa que “para ser Senador requer-se (...) que tenha de rendimento annual por bens, indústria, commercio, ou Empregos, a somma de oitocentos mil réis” (art. 45, IV); também determinava que “Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se os que nao tiveram quatrocentos mil réis de renda liquida, na forma dos Arts. 92 e 94” (art. 95, I).

censo (art. 92 C. 1824) permitia delimitar e fazer emergir um primeiro grupo de eleitores, os “Cidadãos activos” (art. 90 C. 1824), que, reunidos em “Assembléas Parochiaes”, elegiam os “Eleitores de Provincia”, isto é, um outro grupo de eleitores, dentro dos primeiros, sujeitados a um segundo censo mais restritivo (art. 94, I C. 1824), e a quem cabia eleger os “Representantes da Nação e Provincia”. Observa-se, portanto, que a expurgação democrática da eleição aplicava-se, num primeiro momento, sobre a base do eleitorado (separando os cidadãos ativos dos cidadãos passivos) para, num segundo momento, se aplicar novamente, por meio de outros mecanismos de limitação ao voto, entre os eleitos e os eleitores.

Diante do que expusemos nas linhas acima, constata-se que a democracia despertava um verdadeiro medo, decorrente de um sentimento de suspeição em relação à massa popular, bem como da ideia de que os representantes da nação deveriam originar-se de uma elite formada de indivíduos considerados superiores aos que os elegeram. Este aspecto plenamente aristocrático da eleição era da própria essência do governo representativo puro.

No entanto, desde então, houve uma progressiva democratização da eleição que, ao se consolidar, transformou as práticas políticas, colocando assim a representação política numa nova perspectiva de compreensão. Esse fato é inegável, e nos leva a nossa próxima reflexão, que consiste em examinar a maneira de repensar a natureza do sistema representativo contemporâneo.

## **Os efeitos da democratização do eleitorado sobre a natureza do sistema representativo**

### **(a) A impossível realização de uma democracia verdadeiramente representativa**

Antes de adentrar o estudo dos fenômenos democráticos que afetaram o sistema representativo, é preciso tecer algumas precisões conceituais.

Com efeito, pertence esclarecer que o *governo representativo* “dessubstancializou” a representação política, na medida em que essa não pode ser aplicada senão no âmbito de um “governo democrático” (Malberg, 2004, p. 355). Ou seja, é somente numa democracia que a representação política assume o seu verdadeiro significado. Para tanto, o voto deveria ser instituído de modo a poder ele transmitir a vontade do povo. Em tal contexto, caso a eleição não fosse mais constricta por mecanismos que restringem a capacidade do eleitor de imprimir os seus desígnios sobre a atuação dos dirigentes (mecanismos como, por exemplo, o censo ou o mandato livre), passaria a eleição a realizar o poder do povo no plano jurídico e político. Não estamos falando aqui da democracia direta, mas sim da *democracia representativa* no sentido rousseauiano. Pois, como já vimos, conforme leciona Jean-Jacques Rousseau, o que ele chama de *democracia representativa* seria um paliativo, um derivado da democracia direta. De fato, sendo a democracia direta impraticável, trata-se de manter em vigor o princípio democrático através de um sistema verdadeiramente representativo, isto é, um sistema em que os processos eletivos conferem ao povo um poder volitivo a que devem se conformar os

representantes eleitos. Considerada nessa perspectiva, a eleição ganha um sentido claramente democrático: ela representa um meio certo pelo qual se realiza a vontade do povo, permitindo realçar a dimensão democrática do governo pela mediação de uma verdadeira representação.

Conforme essa abordagem rousseauiana, é incontestável a ideia de que o voto não se limita a um mero mecanismo de designação dos governantes, de modo que, diferentemente do que se observa no sistema representativo, a força eleitoral que aqui se expressa consegue efetivamente submeter os eleitos a um papel de representante. Apesar de não exercer o poder de forma imediata, o povo, por ser visto como um ser concreto, e portanto representável, é capaz de expressar uma vontade que juridicamente vincula os governantes. A representação é assim contemplada como uma forma de compensar a impossibilidade de realização de um governo direto no escopo de traduzir no plano político a vontade do povo.

Sendo assim, verifica-se que os princípios que fundamentam a *democracia representativa* são completamente opostos àqueles a que o *sistema representativo* remete. O *governo representativo* é, na verdade, a própria negação da *democracia representativa*, de tal sorte que não há que se falar em democracia representativa quando se refere ao sistema representativo clássico. Apesar da introdução progressiva de elementos democráticos (como por exemplo a extensão do sufrágio), os sistemas representativos não se transmudaram em democracia representativa, já que os seus princípios basilares permaneceram inalterados. A democracia representativa não passa de quimera.

## **(b) A natureza do sistema representativo atual**

Como vimos, as bases institucionais do sistema representativo surgiram num contexto histórico refratário à participação do povo na vida política. Desde então, contudo, soprou o vento democrático. Novos dispositivos foram introduzidos ao longo dos séculos XIX e XX no fito de fortalecer os traços democráticos da eleição. A universalização do sufrágio democratizou a eleição, adornando a representação política com elementos democráticos, o que gerou alguma alteração do governo representativo.

No plano político (e não jurídico, é importante salientar), convém reconhecer que o sufrágio universal reforçou a legitimidade dos representantes eleitos, fazendo surgir a crença de que apenas os órgãos eleitos merecem ser considerados como representantes (tais como os chefes de Estado e as câmaras parlamentares). Ademais, observa-se que, com a extensão do corpo eleitoral, o eleitorado passou a ser formado pela coletividade dos cidadãos em toda a sua diversidade sociológica, levando a uma aproximação da noção de povo com a de corpo eleitoral. Esse fenômeno gerou assim a necessidade para os eleitos de levar em consideração um eleitorado socialmente mais aberto, que não se reduz a uma casta censitária; de tal sorte que essa ampliação do corpo dos eleitores teve como consequência a intensificação do poder eleitoral. Entretanto, insta precisar que o crescimento do poder eleitoral não se deve exclusivamente ao advento do sufrágio universal, existindo outros instrumentos institucionais que também contribuíram a potencializar a vontade expressada pelos eleitores (como por exemplo: o plebiscito, o referendium ou a iniciativa legislativa popular). Esses instrumentos

permitem sondar o povo a respeito dos assuntos públicos com o fim de pautar as decisões políticas a serem tomadas pelas autoridades.

Outrossim, com a periodicidade das eleições, a qualidade de representante eleito não se justifica apenas de forma prévia pela Constituição, já que também deve ser confirmada *a posteriori* pelos eleitores. Com efeito, dependendo a reeleição de uma apreciação retrospectiva pelo eleitor do desempenho parlamentar, o deputado, no objetivo de renovar o seu mandato, será levado a antecipar essa avaliação e assim exercer as suas funções de acordo com as expectativas da sua base eleitoral. Dito de outra forma, a reeleição, ao favorecer uma lógica da prestação de contas, cria, nos fatos, um nexo de dependência que conduz, em certa medida, a uma subordinação do eleito para com os seus eleitores.

Esse poder de controle popular não se exerce somente na expiração do prazo da legislatura, isto é em datas fixas e preestabelecidas, mas também durante o curso dos mandatos, através de mecanismos que permitem a intervenção contínua do povo sobre a atuação dos responsáveis políticos (Rousseau, 1997 e 2016). A dissolução, nos regimes parlamentares, a publicidade dos debates e dos votos parlamentares, bem como o referendium, o plebiscito ou a iniciativa popular são exemplos de institutos que permitem ao povo de opinar acerca dos negócios públicos. Nessa vereda, é forçoso perceber que os eleitores não elegem apenas, possuindo de fato a função eleitoral um sentido mais amplo que não se limita à escolha dos representantes. A função eleitoral passa assim a ser um instrumento de fiscalização dos eleitores que compele o legislador a observar as visões do corpo eleitoral. Ou seja, a eleição não é só um poder de nomeação, como também é um poder de controle permanente dos atos dos eleitos.

Entretanto, apesar dos elementos acima mencionados terem contribuído para desviar o governo representativo da sua concepção inicial, tendo assim favorecido um estreitamento do vínculo entre representantes eleitos e eleitores, é mister asseverar, consoante será adiante desdobrado, que os traços essenciais da representação política ainda permanecem em vigor.

### ***O estreitamento e a natureza do vínculo entre representantes eleitos e eleitores***

Como acabamos de ver, a Constituição conferiu ao povo um conjunto de mecanismos que lhe permitem expressar um poder volitivo capaz de influenciar sobre a condução dos assuntos públicos. No entanto, o grau desse poder não é grande o suficiente para o povo exercer diretamente as funções políticas. Além disso, de um ponto de vista jurídico, é de se observar que esses dispositivos não alteraram a natureza dos mandatos parlamentares, que continuam não sendo imperativos, podendo assim os deputados e senadores desempenharem as suas funções de forma livre.

Para melhor compreender a realidade da relação entre governantes eleitos e eleitores, convém realçar as diferentes consequências que a função do sufrágio ocasiona no âmbito do sistema representativo contemporâneo. O sufrágio, considerado na sua dimensão tão somente *eleitoral* (como um forma de designar os governantes), não cria uma ligação de mesma natureza daquela decorrente do sufrágio na sua dimensão *normativa*. No primeiro caso, a eleição estabelece um vínculo entre o representante, individualmente considerado, e o seu

colégio eleitoral; ainda que no segundo caso, o sufrágio relaciona-se ao vínculo estabelecido entre a assembleia eleitoral e o corpo eleitoral na sua totalidade.

Em primeiro lugar, é premente que se deixe claro que, de um ponto de visto jurídico, a eleição não é uma manifestação de vontade que se impõe aos eleitos. Todavia, com a *democracia dos partidos* e a possibilidade de recondução dos mandatos, não se pode negar a existência de um certo vínculo de subordinação dos eleitos para com seus eleitores. Hoje, a eleição não é mais considerada como um mero processo de nomeação que teria por único objetivo extrair a manifestação de uma vontade objetiva, isto é, um resultado eleitoral tão somente utilizado para fins de distribuição das vagas. O crescimento do papel dos partidos políticos, assim como o instituto da reeleição, criou parâmetros que, na data da eleição, permitem avaliar a vontade subjetiva dos eleitores bem como a ela se conformar durante o exercício do mandato. Estabelece-se assim uma lógica que favorece uma necessária coincidência entre as preferencias dos governados e as decisões dos governantes. Cada parlamentar eleger-se a partir de uma circunscrição eleitoral bem delimitada, de modo que, nos fatos, em que pese a teoria da representação afirmar que o eleito é o representante da *nação* (e não do povo), cria-se um vínculo duradouro entre o parlamentar e o colégio eleitoral do qual politicamente emana. Delimitado na sua dimensão espacial, esse grupo de eleitores constitui um fragmento do corpo eleitoral, possuindo assim uma realidade mais precisa e mais bem definida a partir da qual pode o eleito apreciar e medir as expectativas dos cidadãos que a compõem. Sendo assim, na tentativa de se reeleger, o eleito é necessariamente levado a considerar a vontade dos eleitores, criando assim, na prática, uma certa relação de dependência.

Em segundo lugar, cumpre observar que os parlamentares também são submetidos aos partidos políticos pelos quais foram eleitos. Uma das grandes transformações do sistema representativo decorre da aparição de partidos políticos organizados e centralizados. Conforme assevera Hans Kelsen, a existência dos partidos é uma condição necessária para a democracia (Kelsen, 1988). Criadas a partir de uma base ideológica, as agremiações políticas direcionam as vontades em torno de um pacto político, se comprometendo o partido a orientar sua atuação política de acordo com um determinado programa. Neste diapasão, o eleitor não vota por uma pessoa mas sim por uma ideologia. Os eleitos, sujeitos à disciplina partidária, perdem assim, em alguma medida, a independência que o mandato livre lhes confere. A *democracia de partidos* possibilita a celebração, entre os eleitos e os eleitores, de um acordo de vontades sobre um mesmo objeto, a saber, a realização, no plano institucional, das ideias do partido. Pela mediação do partido, esse pacto político une, de forma indireta, o eleito para com os seus eleitores. A ideologia do partido é o ponto de encontro em que convergem as vontades dos eleitos e dos eleitores. Junto com a necessidade de renovação dos mandatos, a lógica partidária tem como efeito fortalecer o vínculo de subordinação entre as decisões dos eleitos e as preferencias dos eleitores. Contudo, essa ligação nem sempre corresponde a uma relação de mandato. Os eleitos e os partidos a quem pertencem conservam, portanto, uma ampla liberdade de decisão, de tal sorte que a natureza da relação estabelecida não deve ser considerada como sendo representativa.

Por fim, ao vincular o corpo legislativo e o corpo eleitoral na sua totalidade, as consultas populares criam um nexos cuja natureza é preciso ressaltar: trata-se de uma relação que se estabelece entre órgãos, e não entre eleito e eleitores. Convém aqui lembrar que os eleitos não são os representantes; isto porque representante é o *corpo dos deputados* considerado na sua totalidade. O *corpo eleitoral* também é um ser jurídico a quem a Constituição reconhece uma capacidade volitiva. Conforme leciona Léon Duguit, essas instituições visa a garantir uma conformidade tão grande quanto possível da vontade dos representantes eleitos com a vontade dos eleitores. Jellinek reforça essa ideia afirmando haver uma relação de representação entre o povo e a assembleia eleita. Entretanto, melhor seria falar em relação de colaboração. O referendun, por exemplo, é um meio jurídico que visa a garantir a conciliação da vontade dessas duas pessoas públicas. Podemos também citar a dissolução, que, no regime parlamentar, configura um apelo para avaliar a sua posição sobre a política a ser conduzida. Trata-se de meios institucionais que permitem dar a palavra ao povo acerca das decisões tomadas pelos representantes durante a legislatura. Nessas condições, infere-se que o povo é juridicamente capaz de possuir uma vontade própria que lhe permite opinar sobre a política adotada pelos governantes.

Por conseguinte, verifica-se que a introdução de princípios relacionados a uma representação efetiva alterou as ideias políticas que historicamente fundaram o sistema representativo. Mesmo assim, contudo, juridicamente falando, continua não existindo representação entre governados e governantes. Os traços essenciais do sistema representativo ainda hoje permanecem encravados, de tal sorte que as mudanças realçadas afetaram o sistema representativo tão somente nas suas aparências superficiais (Manin, 1995, p. 301). Todavia, tendo em conta a sua evolução democrática, cumpre admitir que o sistema representativo contemporâneo não pode mais ser contemplado na sua dimensão estrita e originária. Logo, de um ponto de vista jurídico, uma vez descartada a ideia de defini-lo como uma democracia representativa eleitoral, cremos oportuno qualificar o sistema representativo de sistema *misto*.

### ***O surgimento de um sistema misto***

Concebido originariamente como negação da democracia, o sistema representativo democratizou-se ao decorrer do tempo, tendo se afastado da sua concepção inicial. Tanto assim que o emprego do termo *governo representativo* caiu em desuso, preferindo a doutrina adotar a denominação de “democracia representativa” (Gaxie, 1996).

A *democracia representativa* resultaria assim da evolução democrática do *governo representativo*. Corresponderia ela à natureza do regime representativo contemporâneo. Segundo a lógica da democracia representativa, “os eleitos escolham dentre vários candidatos o que melhor corresponde à sua vontade, sendo eleito o candidato que representa o maior número de vontades. Ao eleger seus governantes o povo escolha a orientação das principais políticas públicas. É neste sentido que o governo emana do povo e que a *polity* é democrática” (Gaxie, 2004, p. 41). Constata-se que essa definição evidencia uma confusão entre representação e eleição, sendo aqui a democracia representativa contemplada pelo prisma

exclusivo das relações entre eleitos e eleitores. A expressão *democracia representativa eletiva* afigura-se, no caso, mais apropriada para realçar a peculiaridade do vínculo entre eleitos e eleitores decorrente do fortalecimento do poder eleitoral no âmbito da atividade legislativa. Todavia, como havíamos sinalizados na introdução desse artigo, o uso dessa expressão, embora exaltada por parcela da doutrina para qualificar o governo representativo moderno, é na verdade imprópria, e isto por duas razões essenciais que serão expostas nas linhas a seguir.

O primeiro motivo consiste no fato de que a democratização da eleição não chegou a minar os princípios do governo representativo, na medida em que a ligação entre eleitos e eleitores continua não sendo representativa. Ainda hoje não há uma democracia representativa no sentido rousseauiana. A eleição democratizou-se dentro dos limites fundadores da teoria representativa, sem solapar os pilares do edifício do governo representativo. Em que pese o sistema atual reconhecer a existência de um certo poder de vontade dos eleitores que vai além de um mero ato de nomeação, essa capacidade de volição não gerou um vínculo de natureza representativo. De um ponto de vista jurídico, os governantes continuam desfrutando de uma inteira liberdade na tomada de decisão política. Embora ligados aos partidos, os parlamentares permanecem totalmente livres para cumprir ou não as promessas eleitorais. Ademais, frise-se que, na prática, as consultas populares são raramente implementadas. Os governantes legislam de forma independente em relação ao povo. Disto resulta que aos governantes eleitos não assiste o dever de seguir as instruções dadas pelos eleitores. Logo, pelo fato de a democracia representativa (no sentido rousseauiana) pressupor uma representação efetiva, o sistema representativo contemporâneo não pode nela (na democracia representativa) se enquadrar.

O segundo motivo se deve ao superdimensionamento do aspecto eletivo do sistema representativo, que tende a ignorar a ideia de que a representatividade ostenta uma qualidade cuja origem é, antes de tudo, *funcional* (Rosanvallon, 2003). É inconteste o fato de que a democratização da eleição tenha concorrido para a criação do dogma da representatividade *processual*, conforme à qual a qualidade do representante é titularizada, de forma exclusiva, pelos governantes eleitos. No entanto, o conceito de soberania nacional não foi derrubado pelas alterações do sistema representativo. Como foi diversas vezes explicitado, a representação não resulta da eleição mas sim da natureza do poder exercido. Neste diapasão, nos sistemas que adotaram o princípio do Estado de Direito, os órgãos eletivos compartilham o exercício da soberania com órgãos cujos membros não são eleitos – com é por exemplo o caso das Cortes constitucionais, as quais, competentes para apreciar a constitucionalidade das leis, podem anular textos legislativos, contribuindo assim, ainda que de forma negativa, à produção legislativa.

Por conseguinte, os argumentos trazidos permitam concluir e confirmar a ideia de que o sistema representativo moderno não é uma democracia representativa eletiva. Para que assim fosse, a representação teria que ser realmente efetiva e ser unicamente exercida pelos governantes eleitos – mas a democratização do governo representativo não chegou a esse ponto. Portanto, não há democracia representativa eletiva, sendo assim mais correto referir-se a um *sistema intermediário* que, ao mesmo tempo que preserva os traços essenciais do

governo representativo (considerado na sua dimensão estrita), incorpora certos elementos de representação efetiva (no sentido rousseauiana). O regime representativo contemporâneo, embora não estabeleça qualquer tipo de representação, oferece contudo oportunidades para os eleitores manifestarem, juridicamente, uma vontade subjetiva sobre as decisões políticas dos governantes. Esse sistema pode ser chamado de “misto” (Manin, 1995, p. 198), isto porque concilia elementos aristocráticos com elementos democráticos. Com efeito, o sistema é democrático na medida em que amplia o poder de vontade do corpo eleitoral como também consolida os mecanismos de coexistência das vontades entre eleitos e eleitores; mas o sistema também é aristocrático em razão da ausência tanto de um vínculo representativo como também de uma ligação de tipo democrática entre representantes não eleitos (como as Cortes constitucionais) e os governados. Neste último ponto, Bernard Manin ressalta que as Cortes constitucionais evidenciaram ainda mais o caráter misto dos governos representativos modernos (Landemore, 2008).

## Conclusão

Conforme foi demonstrado ao longo deste estudo, a representação política permite justificar o exercício do poder pelos governantes sem, contudo, estabelecer um verdadeiro vínculo de representação. A inserção de elementos democráticos no âmbito do sistema representativo não alterou essa realidade jurídica, não havendo que se falar, portanto, em democracia *representativa*. Todavia, apesar de a democracia representativa eleitoral não ser juridicamente fundada, recebe ela uma forte adesão no plano político e doutrinário. Isto porque a eleição veio politicamente fortalecer a legitimidade democrática dos ditos “representantes” eleitos. Mas, como vimos, de acordo com a teoria da representação política, a qualidade representativa sempre foi *funcional*, nunca tendo sido *processual*. Isto porque a eleição não é senão um mero mecanismo de designação democrático dos representantes. Sendo assim, é tido como representante aquele que “quer para a nação”, isto é, aquele que tira da Constituição uma atribuição legislativa. Logo, sendo a Corte constitucional um “órgão legislativo parcial” (Hamon e Troper, 2001, p. 117), conclui-se que o poder representativo não é exclusivo dos dirigentes eleitos. De um ponto de vista jurídico, portanto, nada impede que uma instância não eletiva possa participar da atividade legislativa e assim ser considerada como representativa.

Até então, muito se discutia se o Tribunal constitucional é ou não é um legislador, respondendo Kelsen pela afirmativa, esclarecendo, entretanto, tratar-se de um “legislador negativo”<sup>18</sup>. Hoje, retomando uma indagação suscitada pelo Professor Dominique Turpin sobre a representatividade do juiz constitucional (Turpin, 1992), o presente estudo nos

---

<sup>18</sup> Conforme assevera Hans Kelsen, “anular uma lei equivale a produzir uma norma geral, uma vez que a anulação de uma lei possui o mesmo caráter de generalidade que a sua confecção”, de modo que conferir a um Tribunal “o poder de anular as leis” faz dele um “órgão do poder legislativo (1928, p. 10). No entanto, de acordo com o Mestre da Escola de Viena, o juiz constitucional seria apenas um “legislador negativo” que, muito embora participe do exercício da função legislativa, se restringe a vetar a lei, em caso de inconstitucionalidade, no âmbito de uma atividade que “é essencialmente *aplicação*” e não “*livre criação*” do direito.

permite reformular essa mesma interrogação – a saber, se a Corte constitucional é representante – e assim concluir que: sim!

## Referências bibliográficas

- AVRIL, P.; GICQUEL, J. 2010. *Droit parlementaire*. Paris, Montchrestien, 482 p.
- BERCOVICI, G. 2005. Formação e evolução do federalismo no Brasil. In: I. G. Martins; G. F. Mendes; A. R. Tavares (coord.), *Lições de direito constitucional: em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BRUNET, P. 2004. *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*. Paris, LGDJ, 396 p.
- GAXIE, D. 1996. *La démocratie représentative*. Paris, Montchrestien, 160 p.
- GAXIE, D. 2004. La démocratie participative dans les structures de la démocratie représentative. In: D. Damamme (coord.), *La démocratie en Europe: actes de l'Université d'été de l'Université Paris IX-Dauphine, 22-24 septembre 2002*. Paris, L'Harmattan.
- HAMON, F.; TROPER, M. 2001. *Droit constitutionnel*. Paris, LGDJ, 752 p.
- KELSEN, H. 1928. La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle). *Revue de droit public et de la Science politique en France et à l'étranger (RDP)*, **45**:197-257.
- KELSEN, H. 1988. *La démocratie. Sa nature, sa valeur*. Paris, Economica, 98 p.
- LANDEMORE, H. 2008. La démocratie représentative est-elle réellement représentative?. *La Vie des idées*. Disponível em: <https://laviedesidees.fr/La-democratie-representative-est-elle-reellement-democratique.html>. Acesso em 24/07/2020.
- MACEDO, P.S.N. 2008. Democracia participativa na Constituição Brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, **45**(178):181-193.
- MALBERG, R. C. 2004. *Contribution à la théorie générale de l'État*. Paris, Dalloz, 1526 p.
- MANIN, B. 1995. *Principes du Gouvernement représentatif*. Paris, Flammarion, 368 p.
- MORABITO, M. 2004. *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*. Paris, Montchrestien, 564 p.
- ROSANVALLON, P. 2002. *Le peuple introuvable: Histoire de la représentation politique en France*. Paris, Gallimard, 491 p.
- ROSANVALLON, P. 2003. *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*. Paris, Gallimard, 592 p.
- ROUSSEAU, J.-J. 1966. *Du contrat social*. Paris, Flammarion, 189 p.
- ROUSSEAU, D. 1997. La démocratie continue. Espace public et juge constitutionnel. *Le Débat*, **96**(4):73-88.
- ROUSSEAU, D. 2016. O Direito Constitucional contínuo: instituições, garantias de direitos e utopias. *RECHTD. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, **8**(3):261-271.
- SIEYÈS, E. 2009. *Qu'est-ce que le tiers-état?* Paris, Flammarion, 188 p.
- SILVA, J.A. 2004. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo, Malheiros.
- TURPIN, D. 1992. Le juge est-il représentatif? Réponse: oui. *Commentaires*, **15**(58):381-390.

Submetido: 18/08/2020

Aceito: 18/04/2022