



*gouverné par lui-même, il faudrait que le peuple en corps eût la puissance législative. Mais comme cela impossible dans les grands États, et est sujet à beaucoup d'inconvénients dans les petits, il faut que le peuple fasse par ses représentants tout ce qu'il ne peut faire par lui-même*<sup>8</sup>.

Rousseau considerava todo governo legítimo republicano, pois república, para ele, era todo Estado regido por leis, cujo autor deveria ser o povo<sup>9</sup>. A democracia necessitaria de um Estado pequeno, onde fosse fácil reunir todo o povo e onde cada cidadão pudesse conhecer os outros. O governo democrático seria uma forma tão perfeita que não conviria aos homens<sup>10</sup>. Não poderia haver governo representativo, pois a soberania, fruto da *volonté générale*, não se representa: ou é ela mesma, ou é outra. Os deputados não podem fazer a lei, pois esta deriva diretamente do povo, sob pena de ser nula<sup>11</sup>. Para Rousseau, a lei só poderia ser elaborada como na antiga Atenas, através da reunião de todos os cidadãos, não de representantes, em praça pública. A concepção de Rousseau sobre a representação pode ser resumida nesta frase: “*Quoi qu’il en soit, à l’instant qu’un peuple se donne des représentants, il n’est plus libre; il n’est plus*”<sup>12</sup>.

No entanto, em um escrito posterior sobre o Governo da Polônia (*Considérations sur le Gouvernement de Pologne et sur sa Réformation Projetée*), Rousseau acabou admitindo a representação política como algo inevitável nos Estados de grande extensão territorial: “*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*”<sup>13</sup>. O grande problema para Rousseau passou a ser o da corrupção dos representantes. Esta questão só poderia ser solucionada por meio de duas medidas. Uma seria a implantação de mandatos curtos, através da constante frequência de reuniões das Dietas (Parlamento polonês). Outra seria o mandato imperativo: os representantes deveriam estar sempre sujeitos exatamente às instruções que receberam de seus constituintes. Essas medidas, para Rousseau, fariam com que os deputados estivessem mais próximos do povo, do corpo social que os elegeu<sup>14</sup>.

A posição de Montesquieu, defendida por Sièyes e outros, prevaleceu no debate constitucional francês, excluindo a idéia de democracia direta. As instituições representativas derivariam de fatores naturais que inviabilizam o exercício direto da soberania por toda a população. Além disso, as

atividades privadas afastaram os cidadãos do debate sobre os negócios públicos<sup>15</sup>. O povo, embora capacitado para escolher os representantes, seria incapaz de tratar dos negócios de Estado. O mandato imperativo, herança medieval defendida por Rousseau, foi substituído pela idéia de que o deputado era representante não de sua localidade, mas de toda a nação.

Do outro lado do Atlântico, as idéias de Montesquieu sobre o governo representativo também seriam aplicadas<sup>16</sup>. Os autores do *The Federalist*, particularmente Madison, defendiam uma forma de governo que evitasse que as facções<sup>17</sup> se tornassem uma maioria apta a controlar o Estado. O objetivo do bom governo seria o de garantir os bens públicos e os direitos privados contra as facções, assegurando ao mesmo tempo o espírito e forma do governo popular. Este governo só poderia ser o governo republicano: “*The two great points of difference between a democracy and a republic are: first, the delegation of the government, in the latter, to a small number of citizens elected by the rest; secondly, the greater number of citizens, and greater sphere of country, over which the latter may be extended*”<sup>18</sup>. A democracia pura (a ateniense, como vimos) se caracterizaria por um pequeno número de cidadãos que se uniriam e administrariam pessoalmente o governo, não resolvendo os malefícios advindos do surgimento das facções. Já a república teria a opinião do povo, portanto também a das facções, filtrada pelas assembleias. Além disso, a grande extensão da república dividiria a esfera de interesses: os interesses amplos e gerais seriam tratados na assembleia nacional e os interesses locais e particulares, nas assembleias estaduais<sup>19</sup>.

Ainda para apreendermos bem o atual significado da representação política, precisamos analisar brevemente o momento da discussão sobre o surgimento do Estado moderno, travado com a distinção entre liberdade dos antigos e liberdade dos modernos. Um dos autores que melhor tratou desta passagem Benjamin Constant<sup>20</sup>.

Benjamin Constant busca deixar patente a irreiterabilidade da experiência clássica grega, citando o exemplo ainda recente da Revolução Francesa, e do Terror que se seguiu a ela, como prova do fracasso dessa tentativa de ressurreição da liberdade dos antigos<sup>21</sup>. Para os antigos, a liberdade se concretizava com as decisões em praça pública, como participação ativa e decisiva dos cidadãos das deliberações políticas. A liberdade era uma questão pública, exercida através do cidadão livre e cujo conteúdo era melhor expressado no exercício da

soberania<sup>22</sup>. Com o fim da escravidão (típica da Antiguidade), as funções e tarefas essenciais da vida social foram assumidas pelos homens livres<sup>23</sup>. A vida privada e o conjunto de liberdades e direitos subjetivos passam a ser o interesse principal a ser preservado pelos modernos. A liberdade fundamental passa a ser a liberdade individual. Assim Benjamin Constant resumiu as diferenças fundamentais entre a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos: “*Le but des anciens était le partage du pouvoir social entre tous les citoyens d’une même patrie. C’était là ce qu’ils nommaient liberté. Le but des modernes est la sécurité dans les jouissances privées; et ils nomment liberté les garanties accordées par les institutions à ces jouissances*”<sup>24</sup>. Com a mudança do enfoque sobre a liberdade, o governo não pode mais ser arbitrário, pois seus limites agora são impostos através das liberdades individuais dos cidadãos (o que não ocorria com os antigos<sup>25</sup>). A liberdade política é usufruída apenas como forma de garantir a liberdade individual<sup>26</sup>. A cidadania se torna esporádica, através das eleições periódicas, e a soberania se abstrai. Nesse contexto surge o sistema representativo que, para Constant, poderia ser assim definido: “*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*”<sup>27</sup>.

Da soberania tornada abstrata pelos modernos decorre o traço fundamental da política moderna, que é o da abstração do Estado: isto é, a separação, autonomização e especialização de um centro de poder em relação ao corpo de cidadãos<sup>28</sup>. O Estado moderno surge nesse processo combinado de fundação da soberania, despatrimonialização e despersonalização do poder, dando origem ao domínio público<sup>29</sup>. O Estado enquanto instância abstrata representa, incorpora e une a multiplicidade diversa e contraditória do todo social. O Estado abstrato é o *locus* em que a comunidade real encontra unidade e identidade. Dessa abstração deriva a constituição do sistema representativo. A representação política é instituída como forma de compensar a distância agora existente, sem deixar de ser controlável, entre o Estado (enquanto projeção autonomizada da sociedade) e os indivíduos (que retornam sobre essa projeção) para lhe dar forma<sup>30</sup>.

## II - O debate atual sobre a representação política

Não existe um conceito unívoco de representação. A representação política pode ser entendida de diversas maneiras, cada uma delas implicando diferentes suposições acerca de quem e o que deve ser representado e qual a natureza dos

interesses representados. O conceito de representação ligou-se de tal maneira ao Estado de Direito liberal que seus opositores acabaram por rejeitar integralmente esse conceito. O contraste não se dá propriamente entre representação e não-representação, mas entre diferentes formas de representação<sup>31</sup>. A representação possui vários aspectos, que abordam, em sua maioria, apenas uma parte do conceito, não sua totalidade. Hanna Pitkin estuda os seguintes aspectos da representação: “*A discussion of Thomas Hobbes serves both to introduce his particular view and to demonstrate the difficulties inherent in any such plausible but partial, and hence incorrect, definition. Hobbes’ definition is essentially formalistic, conceiving of representation in terms of formal arrangements which precede and initiate it: authorization, the giving of authority to act. From this view we turn to one which is diametrically opposed, yet equally formalistic, defining representation by certain formal arrangements that follow and terminate it: accountability, the holding to account of the representative for his actions. Both these formalistic views*<sup>32</sup> take it for granted that representation must be done by human beings; but (...) we consider views of representation as a **standing for** rather than an **acting for**, a phenomenon which may be accomplished equally well by inanimate objects. We examine, first, **descriptive** representation, the making present of something absent by resemblance or reflection, as in a mirror or in art<sup>33</sup>; and then **symbolic** representation, in which no resemblance or reflection is required and the connection to what is represented is of a different kind<sup>34</sup>. Each of these kinds of representing by stand for brings with it a corresponding notion of activity, the **making** of a descriptive representation or the **creation** of a symbol<sup>35</sup>. (...) a view which again links representation with activity – not a making of representations or symbols, but an **acting for** others<sup>36</sup>, and not just the formalistic trappings that surround action, but the substance of the activity itself”<sup>37</sup>.

Partindo destas concepções de Hanna Pitkin, que as encara apenas como abordagens parciais, não englobando a totalidade do conceito de representação<sup>38</sup>, podemos observar que o atual debate sobre representação política busca um esforço em superar o referencial individualista (um indivíduo sendo representado ou representando outro)<sup>39</sup>, empenhando-se em situar as instituições representativas dentro dos padrões estruturais inerentes aos sistemas políticos das sociedades complexas, como trata a abordagem funcionalista da representação política, adotada por Celso

Campilongo. Essa abordagem critica a noção de representação política enquanto “congruência” entre representantes e representados. A representatividade das decisões não está tão associada à natureza ou congruência com que são tomadas, mas sim com o modo de tomada dessas decisões. Algo semelhante à legitimação pelo procedimento<sup>40</sup>: pouco importa se a decisão é justa, exata ou congruente<sup>41</sup>, pois nas sociedades complexas a natureza da decisão cede lugar aos procedimentos que generalizam o reconhecimento das decisões<sup>42</sup>. A identificação entre os desejos dos representados e as atitudes dos representantes não mais responde à grande variedade de relações representativas que ocorrem nos sistemas políticos contemporâneos. Dessa maneira, o estudo da representação não pode estar limitado às relações eleitorais ou intra-individuais. O que identifica essa representação não é a ação individual exercida por algum participante, mas a estrutura e o funcionamento do sistema como um todo<sup>43</sup>. Ou, como escreveu Hanna Pitkin: *“Political representation is primarily a public, institutionalized arrangement involving many people and groups, and operating in the complex ways of large-scale social arrangements. What makes it representation is not any single action by any one participant, but the over-all structure and functioning of the system, the patterns emerging from the multiple activities of many people. It is representation if the people (or a constituency) are present in governmental action, even though they do not literally act for themselves. Insofar as this is a matter of substantive acting for others, it requires independent action in the interest of the governed, in a manner at least potentially responsive to them, yet not normally in conflict with their wishes. And perhaps that can make sense and is possible even in politics, if we understand how and where to look for it”*<sup>44</sup>.

O sistema político, para Luhmann, mantém um conjunto de trocas com o seu ambiente, permitindo a tomada de decisões coletivas vinculantes. As atividades governamentais, incluindo o sistema representativo, abrangem apenas parte do sistema político. As políticas adotadas nas instituições representativas já foram selecionadas e definidas em outros lugares, em todas as organizações ocupadas na pré-escolha das alternativas apresentadas nos órgãos representativos, como partidos, sindicatos, organizações patronais, etc. As alternativas decisórias, portanto, foram selecionadas previamente, portanto, as alternativas de relações entre representantes e representados são formuladas, na maioria das vezes, fora dos vínculos de representação. Dessa maneira, torna-se difícil

examinar a representação política exclusivamente no âmbito das relações entre eleitores e eleitos<sup>45</sup>.

A representação política passa a ser vista como um conjunto de ações que confere legitimidade ao poder. A eleição popular cria uma identificação simbólica entre representado e representante, gerando um mínimo de consenso<sup>46</sup> e tornando esse consenso independente da situação concreta em que ele é obtido. Deste modo, o representante exerce um mandato não apenas referente ao que lhe foi conferido, mas também ao que não lhe foi: *“Separaram-se, assim, a **formação do poder representativo do seu exercício**, que gozam, então, de certa independência, permitindo-se a manutenção de um mesmo quando fracasse o outro: se o eleito for mal, isto não invalidará a eleição”*<sup>47</sup>. O representante foi eleito num procedimento institucionalizado, portanto é digno de representar o representado. O poder representativo se legitima não porque expresse um consenso real, mas porque permite uma antecipação bem-sucedida do consenso presumido dos representados<sup>48</sup>.

O modelo clássico trabalha com a idéia

de que o apoio recebido pelos representantes decorreria da sua capacidade de oferecer respostas legislativas ou políticas que atendessem a interesses específicos dos representados, isto é, o chamado “suporte específico”. Mas essa concepção não explica a tolerância dos representados a longos períodos de frustração na realização de suas exigências ou à satisfação apenas parcial dessas exigências. Esse conceito de “suporte específico” vem sendo substituído pelo de “suporte difuso”, segundo o qual, o sistema político obtém lealdade e reconhecimento através do apoio difuso recebido de seus membros. A representação política, além de enfatizar a relação representante-representado, incorpora uma série de símbolos dos valores primordiais da sociedade, que passa a representar também. Apesar da descrença que atinge os representantes, a representação política continua a ser um instrumento de direção e implementação de políticas públicas. Dessa maneira, o representante, quando defende interesses particulares de seus eleitores, cria “suporte específico”; quando razoavelmente independente dos representados, pode gerar “suporte difuso”; quando eleito de acordo com as regras constitucionais, propicia legitimação pelo procedimento<sup>49</sup>.

Na atualidade, a complexidade das relações político-sociais fazem com que cada vez haja menos congruência entre representantes e representados. A abordagem sistêmico-funcionalista

examina a representação política através do conceito de responsividade. O governo representativo é o governo responsável<sup>50</sup>, isto é, sensível aos desejos populares, não se levando em conta a efetiva concretização desses desejos. Um dos elementos da responsividade é a congruência da relação representativa no campo legislativo. Outro elemento é todo tipo de serviço (favores, tráfico de influência, etc) prestado pelo representante à sua clientela. Também é elemento da responsividade a alocação de recursos para seu reduto eleitoral, destinando receitas em benefício de seus representados. A última característica da responsividade não é material, mas simbólica. Ao responder simbolicamente aos representados, o representante ganha “suporte difuso” que lhe confere liberdade de ação legislativa e reserva de credibilidade por parte de seus representados (um exemplo é a apresentação de um projeto de lei impossível de ser aprovado). A responsividade dos representantes não é reduzível simplesmente à reação às demandas dos representados. Há inúmeras possibilidades de responder a essas demandas, podendo o representante agir imperativa ou livremente, dependendo da situação. Por isso, para Celso Campilongo, a análise da representação política com base na congruência entre representante e representado não é útil. Esse tipo de análise desconsidera uma série de fatores, como a iniciativa do representante, outros aspectos da responsividade e o caráter simbólico da representação<sup>51</sup>.

### III - A crise da representati-vidade no Brasil

O sistema político brasileiro dá mostras de falta de representatividade, graças, entre outros fatores, à crescente incapacidade dos partidos políticos em promover grandes agregações de interesses numa sociedade complexa, heterogênea e com desigualdades sociais e regionais enormes<sup>52</sup>. Estes fatos, aliados às crises econômicas, geraram a perda da racionalidade decisória do Estado brasileiro. O equilíbrio entre os poderes foi rompido, com notória prevaência do Poder Executivo sobre os demais, fragmentando a lógica de atuação do Estado. Além disso, a maior parte da Constituição de 1988 não foi regulamentada, portanto, não foi concretizada<sup>53</sup>, e já está sendo alterada.

As sociedades, como a brasileira, marcadas pela concentração de renda, pela desigualdade de oportunidades sociais e políticas caracterizam-se pelo fato dos grandes contingentes eleitorais terem um papel secundário na articulação das políticas públicas. Isso, conseqüentemente, gera a apatia e o desinteresse de boa parte da população pela tomada de decisões políticas<sup>54</sup>. A política econômica deixou de ter caráter totalizante de médio e longo

prazos e passou a ser conjuntural, exigindo medidas imediatas, principalmente no tocante à inflação. Os partidos e o Congresso Nacional estão voltados para políticas de médio e longo prazos, enquanto o Poder Executivo encampou os problemas econômicos (conjunturais, dinâmicos e provisórios). O recurso constante a decretos-leis (ou, numa versão mais moderna, medidas provisórias) fez com que o Poder Executivo “avançasse” sobre o Poder Legislativo. Até mesmo na elaboração do orçamento, o papel dos parlamentares tem sido o de simples homologadores (desde que o Executivo não corte muito em suas emendas particulares)<sup>55</sup>.

Para Guillermo O’Donnell, as democracias recém-instaladas na América Latina, apesar de possuírem todas as características clássicas de uma democracia política, não são democracias representativas, mas democracias delegativas. Essas democracias delegativas não são democracias consolidadas ou institucionalizadas, mas podem ser duradouras. Ao mesmo tempo em que não se detecta nenhuma possibilidade de regresso autoritário, tampouco se vislumbram avanços em direção a uma representatividade institucionalizada. Isso se deve, entre outros fatos, à crise social e econômica que esses regimes democráticos herdaram que os conduzem na direção da democracia delegativa<sup>56</sup>. Deste modo, não há mais a necessidade das políticas públicas passarem por uma série de poderes ou instâncias autônomos (o que torna a tomada de decisões em uma democracia representativa relativamente lenta), dividindo-se a responsabilidade pela tomada de decisões<sup>57</sup>. Para Weffort, são democracias cuja construção ocorre em meio às condições políticas de uma transição na qual foi impossível a completa eliminação do passado autoritário. A transição no meio de crise econômica e social acentuou as desigualdades, tomando formas institucionais que enfatizaram mais a delegação do que a representação ou a participação<sup>58</sup>. A democracia delegativa “é uma espécie particular de democracia representativa, na qual há uma preponderância de comportamentos e relações delegativas no interior de um padrão institucional definido pelo sistema representativo”<sup>59</sup>. É uma preeminência de lideranças personalizadas sobre relações parlamentares ou partidárias<sup>60</sup>.

A principal característica de uma democracia delegativa é o fato de o candidato que ganha uma eleição presidencial ser autorizado a governar o país da maneira que lhe parecer mais conveniente e, se as relações de poder existentes o permitirem, até o final de seu mandato. O presidente encarna a nação, podendo decidir o seu destino. O

que ele faz no governo não precisa ser, necessariamente, o que prometeu na campanha, pois ele pode governar o país como quiser. Sua sustentação política não pode vir de um partido, pois ele transcende aos partidos, estando acima das disputas mesquinhas de poder entre os políticos<sup>61</sup>.

A democracia delegativa, apesar de extremamente personalista, não é antidemocrática, embora seja menos liberal que a democracia representativa. A democracia delegativa é majoritária: ela advém da formação de uma maioria, em eleições limpas, que autoriza a alguém se tornar por alguns anos o dirigente e intérprete máximo da vontade nacional. Se a maioria não se forja diretamente nas eleições, ela precisa ser criada, através da instituição das eleições em dois turnos. As eleições tornam-se processos de escolha extremamente emocionais, para que o povo sinta quem é o mais capacitado para dirigir o país.

O presidente se isola das instituições políticas e interesses organizados e se torna o único responsável pelo sucesso ou fracasso de suas políticas públicas. Os partidos e o Congresso Nacional podem, embora não devam sempre, exercer o poder de crítica às políticas implementadas. Os tribunais, sempre baseados em "formalismos", também podem obstar medidas inconstitucionais, mas necessárias para a salvação nacional. Aliás, se o problema for a Constituição, basta que se mudem os dispositivos que "emperram o desenvolvimento". Os partidos aliados podem recusar apoio à política presidencial por causa das quedas de popularidade, o que isola ainda mais o presidente, reforçando a tendência a ignorar ou evitar as outras instituições<sup>62</sup>.

Na democracia delegativa, o presidente não precisa prestar contas a nenhum outro órgão. Ele pode elaborar e por em prática rapidamente as políticas necessárias, mas às custas de assumir toda a responsabilidade sozinho. Não é por acaso que ocorrem vertiginosas variações na sua popularidade no decorrer do mandato. A onipotência presidencial se consome através da promulgação, por meio de decretos (ou medidas provisórias), de inúmeras medidas (como os pacotes econômicos) sobre os mais variados problemas que afligem a nação. Esse "decretismo", transformado em procedimento administrativo rotineiro, dá um viés antiinstitucionalizante desses processos e ratifica decisões altamente concentradoras de poder no Executivo. Ao Congresso Nacional e aos partidos políticos resta somente a submissão à vontade presidencial, que é a "vontade do povo consagrada nas urnas"<sup>63</sup>.

A marginalização dos partidos e do Congresso das decisões mais importantes aprofunda os defeitos imputados a essas instituições; o Congresso Nacional não se sente politicamente responsável pelas políticas públicas implementadas, declinando o prestígio de todos os partidos e políticos, gerado pelas críticas constantes do Poder Executivo à lentidão e clientelismo do Poder Legislativo<sup>64</sup>. No caso brasileiro, as instituições representativas caracterizam-se pela sua completa irresponsabilidade política, não estando submetidas a qualquer controle ou prestação de contas, a não ser o da imprensa, que nem sempre procura informar corretamente a opinião pública<sup>65</sup>, sustentando o sistema de dominação através da troca de favores com o Executivo<sup>66</sup>.

A crise de representatividade faz parte de uma crise maior, da chamada "Crise do Estado". Com o Estado Social, deixou de existir a linha divisória entre Estado e sociedade vigente durante o liberalismo. O Estado passou a ter um caráter intervencionista e a cidadania política expandiu-se para as grandes massas. O tema da representação deve ser colocado no centro do debate sobre o fundamento do poder normativo estatal: como tomar decisões vinculantes e legítimas em contextos sociais altamente complexos, gerando um Estado com crescente dificuldade em responder às reivindicações da sociedade. Isso ocasiona também a crise das instituições representativas, que não são mais vistas como legítimas portadoras das demandas sociais junto ao Estado, que, como afirmamos acima, nem sempre tem como corresponder a essas demandas.

As mudanças no papel do Estado também contribuíram para a descrença nos Parlamentos, órgãos representativos por excelência. O Estado, originalmente, monopoliza a produção normativa e o Parlamento detém a exclusividade da representação. Entretanto, a fragmentação e corporativização dos interesses abrem espaço para formas mais flexíveis e informais de legislação (contratos coletivos, pactos setoriais, etc). Ao mesmo tempo, a consulta a órgãos como sindicatos, grupos de pressão ou de classe torna-se uma alternativa real à representação política. As instituições representativas atuais estão aparelhadas para a produção de normas gerais e abstratas, não para as constantes mudanças conjunturais que hoje pedem regulamentação a fim de obter o consenso e a obediência sociais. Nesse processo de "Crise do Estado" volta à tona a crença ilimitada na auto-regulação dos mercados e suas

receitas neoliberais de desregulamentação e desconstitucionalização<sup>67</sup>. Políticas estas cujo principal intuito é retirar da alçada do Estado (e dos representantes do povo, alocados nos Parlamentos) o poder decisório sobre inúmeras matérias, principalmente de cunho econômico. Entretanto, a análise desse assunto necessitaria um estudo aprofundado sobre a denominada “Crise do Estado”, tema fascinante, mas fora do alcance dos limites deste artigo.

## Notas

1. Hanna Fenichel PITKIN, *The Concept of Representation*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California, sd, p. 2.
2. João Carlos Brum TORRES, *Figuras do Estado Moderno – Elementos para um Estudo Histórico-Conceitual das Formas Fundamentais de Representação Política no Ocidente*. São Paulo: Brasiliense/CNPq, 1989, pp. 171-172.
3. João Carlos Brum TORRES, *Figuras do Estado Moderno cit.*, pp. 77-79.
4. Vide João Carlos Brum TORRES, *Figuras do Estado Moderno cit.*, pp. 415-420.
5. Devemos levar em conta que todos os autores do século XVIII, particularmente Rousseau e Montesquieu, falam em democracia no sentido da democracia dos antigos, a ateniense, que reunia todos os cidadãos na praça pública (ágora) para deliberarem sobre os assuntos políticos. Com base nessa visão todos eles consideram a democracia (democracia direta grega, bem entendido) impraticável em países de grande extensão territorial, sendo necessária a figura do representante (Montesquieu) ou a formação de pequenas nações democráticas (Rousseau). Essa também é a base da distinção entre governo republicano e governo democrático que foi feita por Madison nos Artigos Federalistas, como veremos adiante.
6. “Comme la plupart des citoyens, qui ont assez de suffisance pour élire, n’en ont pas assez pour être élus; de même le peuple, qui a assez de capacité pour se faire rendre compte de la gestion des autres, n’est pas propre à gérer par lui-même.” MONTESQUIEU, *De L’Esprit des Lois*. Paris: Éditions Garnier Frères, 1956, Livro II, Cap. II.
7. “Le grand avantage des représentants, c’est qu’ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n’y est point de tout propre; ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie.” MONTESQUIEU, *De L’Esprit des Lois*, Livro XI, Cap. VI.
8. MONTESQUIEU, *De L’Esprit des Lois*, Livro XI, Cap. VI.
9. “J’appelle donc République tout État régi par des lois, sous quelque forme d’administration que ce puisse être (...) Tout gouvernement légitime est républicain (...) Le Peuple soumis aux lois en doit être l’auteur” Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*, Paris, GF-Flammarion, 1992, Livro II, Cap. VI.
10. “S’il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes.” Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*, Livro III, Cap. IV.
11. “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.” Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*, Livro III, Cap. XV.
12. Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*, Livro III, Cap. XV.
13. Jean-Jacques ROUSSEAU, *Considérations sur le Gouvernement de Pologne et sur sa Réformation Projetée*, Paris, GF-Flammarion, 1990, p. 191.
14. Vide Jean-Jacques ROUSSEAU, *Considérations sur le Gouvernement de Pologne et sur sa Réformation Projetée cit.*, pp. 191-198.
15. Essa idéia foi desenvolvida antes por Rousseau: “L’attiédissement de l’amour de la patrie, l’activité de l’intérêt privé, l’immensité des États, les conquêtes, l’abus du gouvernement on fait imaginer la voie des députés ou représentants du peuple dans les assemblées de la nation.” Jean-

- Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*, Livro III, Cap. XV.
16. Sobre o conceito de representação utilizado no *The Federalist*, vide Hanna Fenichel PITKIN, *The Concept of Representation cit.*, pp. 190-198.
  17. “By a faction, I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community.” Alexander HAMILTON; James MADISON & John JAY, *The Federalist*. London/Chicago: Encyclopaedia Britannica/The University of Chicago, 1952, Artigo n° 10.
  18. Alexander HAMILTON; James MADISON & John JAY, *The Federalist*, Artigo n. 10. Uma definição mais ampla é dada no Artigo n° 39: “If we resort for a criterion to the different principles on which different forms of government are established, we may define a republic to be, or at least may bestow that name on, a government which derives all its powers directly or indirectly from the great body of the people, and is administered by persons holding their offices during pleasure, for a limited period, or during good behaviour. It is **essential** to such a government that is derived from the great body of the society, not from an inconsiderable proportion, or a favoured class of it; otherwise a handful of tyrannical nobles, exercising their oppressions by a delegation of their powers, might aspire to the rank of republicans, and claim for their government the honourable title of republic. It is **sufficient** for such a government that the persons administering it be appointed, either directly or indirectly, by the people; and that they hold their appointments by either of the tenures just specified; otherwise every government in the United States, as well as every other popular government that has been or can be well organised or well executed, would be degraded from the republican character.”
  19. Alexander HAMILTON; James MADISON & John JAY, *The Federalist*, Artigos n. 10 e 14. Sobre o dilema entre interesses locais e interesse nacional na representação política, vide Hanna Fenichel PITKIN, *The Concept of Representation cit.*, pp. 215-218.
  20. Vide João Carlos Brum TORRES, *Figuras do Estado Moderno cit.*, pp. 23-32.
  21. Benjamin CONSTANT, “De la Liberté des Anciens Comparée a celle des Modernes” – discours prononcé a l’Athénée Royal de Paris en 1819, in: *Cours de Politique Constitutionnelle*, Paris, Librairie de Guillaumin, 1872, pp. 539-540. Constant ainda se refere explicitamente a Rousseau como um dos autores que, pretendendo voltar à liberdade dos antigos, acabou servindo de justificativa para uma tirania *in idem*, pp. 549-552.
  22. Benjamin CONSTANT, “De la Liberté des Anciens Comparée a celle des Modernes”, pp. 541-542.
  23. Benjamin CONSTANT, “De la Liberté des Anciens Comparée a celle des Modernes”, pp. 545-546.
  24. Benjamin CONSTANT, “De la Liberté des Anciens Comparée a celle des Modernes”, p. 548.
  25. “Ainsi chez les anciens, l’individu souverain presque habituellement dans les affaires publiques, est esclave dans tous ses rapports privés.” Benjamin CONSTANT, “De la Liberté des Anciens Comparée a celle des Modernes”, pp. 541-542.
  26. “L’indépendance individuelle est le premier des besoins modernes. En conséquence, il ne faut jamais en demandér le sacrifice pour établir la liberté politique.” Benjamin CONSTANT, “De la Liberté des Anciens Comparée a celle des Modernes”, pp. 552 e 555. Vide também pp. 542 e 556-558.
  27. Benjamin CONSTANT, “De la Liberté des Anciens Comparée a celle des Modernes”, p. 558.
  28. João Carlos Brum TORRES, *Figuras do Estado Moderno cit.*, pp. 30-32.
  29. João Carlos Brum TORRES, *Figuras do Estado Moderno cit.*, pp. 76-77.
  30. João Carlos Brum TORRES, *Figuras do Estado Moderno cit.*, pp. 31-32 e 76-77.
  31. Bolívar LAMOUNIER, “Representação Política: A Importância de Certos Formalismos” in Bolívar LAMOUNIER; Francisco WEFFORT & Maria Victória BENEVIDES (coords.), *Direito, Cidadania e Participação*, São Paulo, TA Queiroz, 1981, pp. 232-233.

32. A visão autorizativa define a representação nos termos de dar e ter autoridade. O representante é aquele que foi autorizado a agir (***“a representative is someone who has been authorized to act”***). Assim, o representante recebeu o direito de agir que não possuía antes, enquanto o representado se tornou responsável pelas conseqüências das decisões do representante como se ele mesmo as tivesse tomado. Essa visão se concentra basicamente nas formalidades da relação representantes-representado, sendo por isso também denominada visão formalista. Vide Hanna Fenichel PITKIN, *The Concept of Representation cit.*, pp. 38-39.

33. A visão descritiva é formulada com base no que a representação aparenta ser. Um corpo representativo se distingue por uma acurada correspondência com os seus representados, refletindo-os sem distorções. A verdadeira representação ***“requires that the legislature be so selected that its composition corresponds accurately to that of the whole nation, only then is it really a representative body”***. A representação é encarada como “espelho” da nação. O representante não age pelos outros, ele corresponde aos representados. O que a legislatura faz é menos importante do que como ela é composta. Essa visão descritiva foi a origem da representação proporcional, que deve ser ***“the most exact possible image of the country”***. Vide Hanna Fenichel PITKIN, *The Concept of Representation cit.*, pp. 60-62.

34. ***“For they see all representation as a kind of symbolization, so that a political representative is to be understood on the model of a flag representing the nation, or an emblem representing a cult”***. A representação simbólica faz com que o representante personifique os representados. Um exemplo dessa representação talvez seja a “democracia delegativa”, da qual trataremos no final deste artigo. Vide Hanna Fenichel PITKIN, *The Concept of Representation cit.*, pp. 92-94.

35. ***“Both descriptive and symbolic representation, then, enlarge our view of the concept, but do not complete it. They make it possible to speak of representing by inanimate objects, although each of them introduces a special kind of activity as well, the activity of making something represent. For descriptive representation, this is an activity working on the thing that is to represent, making it into a likeness, map, random sample, or whatever. But symbol-making need not be a***

***matter of working on the symbol; it seems rather to involve working on the minds of those who are to be represented or who are to be the audience accepting the symbolization. In neither case is the activity an acting for the represented, on behalf of, instead of, in the interest of them; it is in no sense a matter of agency. Both descriptive and symbolic representation supplement the formalistic views we examined earlier, and thus enlarge our understanding of the concept. Descriptive representation introduces the idea of resemblance or likeness and the importance of resembling one’s constituents; symbolic representation suggests the role of irrational belief, which is neglected by the formalistic view, and the importance of pleasing one’s constituents. Yet all these views put together still do not exhaust the concept of representation. We need to find an equivalent in the realm of action for the descriptive and symbolic ‘standing for’ views – not the activities of making representations or symbols, but the ‘acting for’ equivalent of the connection between image and original or symbol and referent.”*** Hanna Fenichel PITKIN, *The Concept of Representation cit.*, p. 111.

36. Esse conceito é centrado na atividade de representar, no papel do representante. A representação é vista como uma atividade, como a conduta correta para o representante ou o melhor caminho para institucionalizar um governo representativo. A presente visão difere das visões formalistas porque nestas, embora também vejam a representação enquanto atividade, seu conceito só diz respeito aos aspectos formais que iniciam ou finalizam a atividade de representar, não se preocupando com a natureza da atividade em si. Apesar da facilidade de ser observada a atividade representativa na prática, este conceito é difícil de ser analisado teoricamente: ***“The activity of representing as acting for others must be defined in terms of what the representative does and how he does it, or in some combination of these two considerations; but the analogies and adverbial expressions found in the literature are of limited usefulness in defining it further. Since none of the analogies is an exact synonym of ‘representative’, simple substitution is never in order. Any of them can sometimes (be said to) represent, but so can almost anything. The study of groups of analogies seems to yield only negative results: we reach some conclusions about what substantive acting for others is not, rather than what it is.”*** Hanna Fenichel PITKIN, *The Concept of Representation cit.*, pp. 112-115, 118, 142-143 e 212.

37. Hanna Fenichel PITKIN, *The Concept of Representation cit.*, pp. 11-12. Vide também Bolívar LAMOUNIER, “Representação Política: A Importância de Certos Formalismos” *cit.*, p. 239.
38. Hanna Fenichel PITKIN, *The Concept of Representation cit.*, pp. 225-227.
39. Sobre a origem histórica dessa abordagem, vide Tercio Sampaio FERRAZ Jr., “Poder Representativo e Comunicação”, *Filosofia Política*, n. 3, Porto Alegre, L&PM, 1986, p. 147.
40. Vide Tercio Sampaio FERRAZ Jr.. “Poder Representativo e Comunicação” *cit.*, pp. 162-164 e 167.
41. “Na medida em que cresce a complexidade da sociedade no decurso do progresso civilizacional, aumentam os problemas carecendo de solução e, portanto, têm de se ultrapassar as formas mais antigas de acordo espontâneo e confirmação do que é exato. Essas formas são substituídas por mecanismos de criação e estabilização de símbolos, mecanismos esses indiretos e mais generalizados. (...) Devido à elevada complexidade e variabilidade do sistema social da comunidade, a legitimação do poder político já não pode ceder a uma moral apresentada de forma natural, antes tem de ser aprofundada no próprio sistema político. É, portanto, legítimo, como Bourricaud oportunamente formula, ‘*un pouvoir qui accepte ou même qui institue son propre procès de légitimation*’. (...) A legitimação pelo procedimento e pela igualdade das probabilidades de obter decisões satisfatórias substitui os antigos fundamentos jusnaturalistas ou os métodos variáveis de estabelecimento do consenso.” Niklas LUHMANN, *Legitimação pelo Procedimento*, Brasília, EdUnB, 1980, p. 31.
42. “Os procedimentos, até mesmo os processos legislativos, nunca bastam por si só, para efetuar a legitimidade da decisão, no sentido duma reestruturação contínua das expectativas. Mas constituem a forma pela qual o sistema político contribui para a sua própria legitimação. Pela sua consolidação institucional e jurídica eles simbolizam a identidade de forma da decisão e a continuidade de experiências idênticas. (...) Os procedimentos constituem um dispositivo necessário, ainda que por si só não seja suficiente, para a legitimação de decisões. Por isso, tem-se de se saber primeiro como funcionam e o que podem realizar, antes de se investigarem as condições de que se trata.” Niklas LUHMANN, *Legitimação pelo Procedimento cit.*, p. 161.
43. Celso Fernandes CAMPILONGO, *Representação Política*. São Paulo: Ática, 1988, pp. 14-15 e 17.
44. Hanna Fenichel PITKIN, *The Concept of Representation cit.*, pp. 221-222.
45. Niklas LUHMANN, *Legitimação pelo Procedimento cit.*, pp. 149-159 e Celso Fernandes CAMPILONGO, *Representação Política cit.*, pp. 24-26.
46. “(...) no processo legislativo dificilmente se realiza uma participação direta e de acordo com os papéis de todos os interessados. (...) Mas continua a ser possível uma participação, conciliadora de sentido, de cada indivíduo, em determinados aspectos dos acontecimentos, participação que leva à decisão (...). O mecanismo de identificação simbólica age, contrariamente à aceitação de papéis, à distância e sem obrigação direta de atuação. (...) Mas a distância não é apenas, como considerava a teoria da representação, um mal inevitável; ela é, simultaneamente, uma condição de funcionamento da identificação simbólica e da criação da confiança, pelo fato de confundir os detalhes e a multiplicidade das conseqüências práticas dos acontecimentos isolados e assim facilitar a redução da complexidade por parte do público.” Niklas LUHMANN, *Legitimação pelo Procedimento cit.*, p. 158.
47. Tercio Sampaio FERRAZ Jr.. “Poder Representativo e Comunicação” *cit.*, p. 169.
48. Niklas LUHMANN, *Legitimação pelo Procedimento cit.*, pp. 158-162 e Tercio Sampaio FERRAZ Jr.. “Poder Representativo e Comunicação” *cit.*, pp. 167-171.
49. Celso Fernandes CAMPILONGO, *Representação Política cit.*, pp. 27-29 e 31-33.
50. De acordo com Hanna Pitkin: “*representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them*”. Hanna Fenichel PITKIN, *The Concept of Representation cit.*, p. 209.
51. Celso Fernandes CAMPILONGO, *Representação Política cit.*, pp. 34-38.

52. Sobre a questão das desigualdades regionais, vide Gilberto BERCOVICI, "Constituição e Superação das Desigualdades Regionais" in Eros Roberto GRAU & Willis Santiago GUERRA Filho (orgs.), *Direito Constitucional – Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*, São Paulo: Malheiros, 2001, pp. 74-107.
53. Celso Fernandes CAMPILONGO, "Crise do Estado, Mudança Social e Transformação do Direito no Brasil", *São Paulo em Perspectiva*, vol. 8, n. 2, São Paulo, Fundação SEADE, abril-junho de 1994, pp. 15-16. Vide também Gilberto BERCOVICI, "A Problemática da Constituição Dirigente: Algumas Considerações sobre o Caso Brasileiro", *Revista de Informação Legislativa* n. 142, Brasília, Senado Federal, abril/junho de 1999, pp. 44-47.
54. Celso Fernandes CAMPILONGO, *Representação Política cit.*, pp. 19-21.
55. Celso Fernandes CAMPILONGO, *Representação Política cit.*, pp. 53-56.
56. Guillermo O'DONNELL, "Democracia Delegativa?", *Novos Estudos CEBRAP* n. 31. São Paulo: CEBRAP, outubro de 1991, p. 26.
57. Guillermo O'DONNELL, "Democracia Delegativa?" *cit.*, pp. 32-33 e Francisco WEFFORT, *Qual Democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992, pp. 106-107.
58. Francisco WEFFORT, *Qual Democracia? cit.*, p. 85.
59. Francisco WEFFORT, *Qual Democracia? cit.*, p. 108.
60. Francisco WEFFORT, *Qual Democracia? cit.*, p. 108.
61. Guillermo O'DONNELL, "Democracia Delegativa?" *cit.*, pp. 30-31.
62. Guillermo O'DONNELL, "Democracia Delegativa?" *cit.*, pp. 31-32.
63. Guillermo O'DONNELL, "Democracia Delegativa?" *cit.*, pp. 33 e 37-38 e Francisco WEFFORT, *Qual Democracia? cit.*, p. 92.
64. Guillermo O'DONNELL, "Democracia Delegativa?" *cit.*, p. 37.
65. Vide, especialmente, Fábio Konder COMPARATO, "A Democratização dos Meios de Comunicação de Massa" in Eros Roberto GRAU & Willis Santiago GUERRA Filho (orgs.), *Direito Constitucional – Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides cit.*, pp. 149-166.
66. Celso Fernandes CAMPILONGO, "Crise do Estado, Mudança Social e Transformação do Direito no Brasil" *cit.*, pp. 16-17.
67. Celso Fernandes CAMPILONGO, *Representação Política cit.*, pp. 48-50 e 55-57.

X

LA COMPETENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA A LA LUZ DE SU JURISPRUDENCIA Y SU NUEVO REGLAMENTO

.....

**LORENA GONZÁLEZ VOLIO**