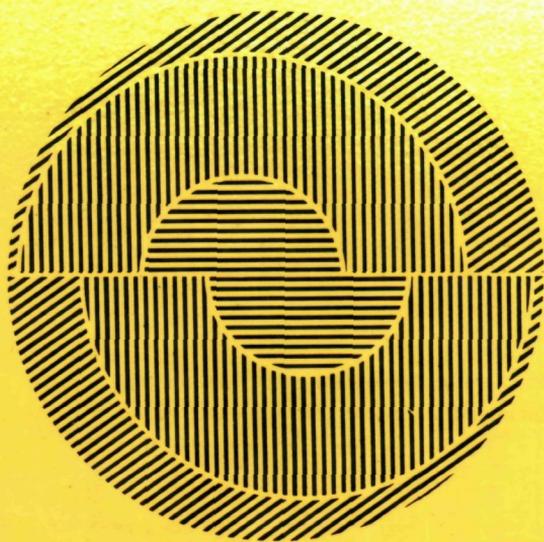


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1979  
ANO 16 • NÚMERO 62

# Democracia e representação

A. MACHADO PAUPERIO

A má compreensão do princípio da liberdade de crença levou a democracia, desde o início, no mundo moderno, a ser encarada apenas como forma de governo e não como filosofia de vida. Não foi por outra razão, aliás, que, enquanto a Declaração da Independência, de THOMAS JEFFERSON, de 1776, se referiu quatro vezes a Deus, a Constituição dos Estados Unidos, promulgada alguns anos depois, manteve-se sem clara coloração filosófica.

Como forma de governo, a democracia, via de regra, julga erigir-se através de três princípios cardiais: 1º) o governo do povo por si próprio ou *self-government*; 2º) a soberania do povo ou da nação; 3º) a representação ou governo do povo através de seus representantes. No fundo, como é fácil verificar-se, o povo é o sujeito do governo, da soberania e da representação.

A teoria clássica, a rigor, pretende que cada um não obedeça senão a si mesmo e que todo governo seja exercido pelos próprios governados. Em tal democracia, não tem lugar o governo de órgãos minoritários erigidos sobre a multidão. A democracia, assim, passa a ser uma espécie

---

O autor, Arthur Machado Pauperio, professor titular da Faculdade Nacional de Direito, em seu livro *Teoria do Estado Democrático*, já vislumbrara o verdadeiro problema da representação, que foi então enfocado em termos objetivos. Agora, no presente ensaio, à guisa de sùmula, coloca a questão em termos mais precisos ainda, focalizando com coragem o sempre atual tema da seleção democrática dos governantes, problema crucial do Estado de nossos dias.

de panteísmo político, como diz DONOSO-CORTÉS, em que o governo se confunde e se dilui no povo.

Em última análise, a autoridade democrática pressupõe como seu real fundamento o **consensus** do povo. Tal consentimento, porém, não deixa de ser-lhe causa secundária. Porque a obediência subordina-se ao mando legítimo e racional que a autoridade representa.

O governo implica em poder e organização, em administração e decisão, que não são compatíveis de ser exercidos por todos, nem mesmo por uma maioria. O caráter, a capacidade e o valor cívico não estão na maioria, senão na minoria.

O governo direto do povo é, pois, utópico e irrealizável, mormente nas grandes nações do mundo moderno.

A soberania do povo, por sua vez, dentro dos postulados democráticos clássicos, reside na vontade popular, compreendida esta como expressão da maioria numérica. A soberania da nação reside também na vontade do povo, embora compreendido este como um todo coletivo e orgânico.

A soberania, entretanto, não é mais que, a rigor, a qualidade da comunidade perfeita, que se basta a si própria e possui um poder de jurisdição que é supremo em sua esfera.

Com DABIN, negamos, de certo modo, a existência de um sujeito titular da soberania, considerando-a como uma qualidade intrínseca ao Estado.

Como não há hoje, todavia, praticamente, possibilidade de democracia direta, a representação tornou-se a única possibilidade de realizar-se, embora por ficção, o chamado governo do povo pelo povo.

O povo soberano pretende governar-se a si próprio através de seus representantes.

Mas o povo não pode governar, embora possa e deva controlar, sendo mesmo o problema central da democracia e do controle do poder pelo povo.

Tal princípio, verdadeiro dogma político, se tem valor, entretanto, tem apenas valor genérico, querendo traduzir a fonte do poder, mas jamais o modo de exercê-lo.

Na representação política, para a qual se trasladaram elementos do mandato civil, tivemos de início o mandato imperativo, mas hoje o poder

não se transmite do eleitor ao eleito, pois este exerce poder próprio e independente, embora em nome do povo ou da nação.

Em suma, no ato eleitoral, exerce-se uma técnica de designação do pessoal governante.

É que, como já dizia TOCQUEVILLE, “para os partidários da democracia importa menos encontrar o meio de fazer o povo governar do que fazer com que o povo escolha os mais capazes”.

Este foi o problema que polarizou o pensamento da política americana na fundação da República. Como dizia MADISON no *Federalista*, “a finalidade de qualquer Constituição é ou deve ser, primeiro, conseguir para governantes homens que possuam no mais alto grau a sabedoria para distinguir e a virtude para realizar o bem comum da sociedade; e, em segundo lugar, tomar as precauções mais eficazes para conservá-los virtuosos enquanto continuarem a exercer o cargo”.

O sistema representativo, desse modo, não é propriamente um sistema de representação, mas um sistema de organização da Nação.

Como defende ORLANDO e reitera SIOTTO-PINTÓR no início do nosso século, superada a idéia do mandato, desaparece do conceito de representação qualquer conteúdo jurídico valorativo, por desaparecer qualquer responsabilidade do representante sancionada por normas de direito.

O conceito de representação está hoje, mesmo, em declínio, tendo praticamente perdido o conteúdo específico, para confundir-se com o conceito de ofício e de função pública, ou seja, de atividade exercida em proveito coletivo.

O caso do Sumo Pontífice, sempre lembrado, eleito pelo colégio dos cardeais, é bastante claro para demonstrar que, nem por isso, se torna o Papa representante de seus eleitores.

Os chamados representantes não representam, rigorosamente, a Nação, constituindo apenas um órgão da mesma, como sustenta, em geral, com os autores alemães, CARRÉ DE MALBERG.

Para tal corrente, liderada sobretudo por LABAND, a Assembléia eletiva é apenas um órgão do Estado, como qualquer outro, não se podendo induzir, pelo fato de ser eletivo, que tenha uma natureza diversa, de ordem representativa. A competência de tal órgão não procede da vontade dos eleitores, mas diretamente da Constituição e das leis do Estado.

Na realidade, como entendia MONTESQUIEU, não sem razão, a finalidade da eleição é, sobretudo, escolher os mais capazes para a tarefa do governo. E esta opinião — como esclarece PINTO FERREIRA —, em tese desenvolvida fulgurantemente, foi a que mais se ajustou à realidade constitucional contemporânea.

Nesse sentido, a democracia deve ser, como diz SARTORI, um sistema seletivo de minorias eleitas em competição.

Entre a teoria francesa do mandato, de índole ortodoxa, e a teoria da competição, desenvolvida por PENDLETON HERRING em *Politics of Democracy*, e particularmente por SCHUMPETER em *Capitalism, Socialism and Democracy*, a prática política contemporânea vai aderindo cada vez mais à segunda.

Entre nós, cabe aos partidos políticos a responsabilidade inicial de selecionar os que devem ser objeto da escolha popular. Convenhamos em que esta seleção raramente atende aos interesses do bem comum. Por sua vez, a seleção de segundo grau, feita pelo povo, também deixa muito a desejar.

Na seleção dos membros do Poder Judiciário, recorreu-se a um dos melhores processos da democracia, qual seja o do sistema do mérito, dentro da igual oportunidade para todos.

Mas na seleção dos membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo, os processos utilizados continuam rotineiros e obsoletos, presos às fórmulas clássicas da democracia franco-anglo-americana.

A democracia, porém, como diz o Presidente GARRASTAZU MÉDICI, “como forma de convivência política, não constitui categoria lógica, imutável no tempo e no espaço, porém, conceito histórico sujeito às revisões impostas pela convivência social”.

A Revolução de 31 de Março de 1964, pela Emenda Constitucional nº 1, em seu art. 151, trouxe reais progressos, ao preservar os valores morais necessários ao mandato político, no que andou altamente bem porque a política se deve subordinar, sem dúvida, à moral. Por esse diploma legal, como diz ALFREDO BUZÁID em seu discurso de 1º de abril de 1970 por uma rede de rádio e televisão, a Revolução de 31 de Março objetivou institucionalizar a moral dentro do Estado, sustentando que a política sem ética se torna vazia de valores, passa a ser antes uma ciência de dados da experiência que ciência de comportamento social.

E o povo realmente quer escolher como governantes aqueles que, sob o ângulo moral, sejam dignos de tal investidura. Mas não só. Quer também governantes intelectualmente capazes e portadores do necessário espírito público.

SÓCRATES indignava-se ao ver que ninguém ousava apresentar-se como piloto, arquiteto ou tocador de flauta sem conhecimentos de navegação, arquitetura ou música, enquanto verdadeiros improvisadores, destituídos de qualquer conhecimento específico, se candidatavam a postos governamentais.

O ensino socrático sobre a necessidade da profissionalização da política foi lembrado por XENOFONTE nas **Memórias sobre Sócrates**. Através dessa obra, vê-se como APOLODORO destrói as veleidades políticas do jovem LISIS, que procurava salvar Atenas sem conhecer-lhe os problemas mais elementares: de orçamento, de defesa, de produção etc.

Por isso, já ARISTÓTELES, na trilha de SÓCRATES, no seu **Tratado de Retórica**, enumerava pormenorizadamente os variados conhecimentos que desde aquela época lhe pareciam necessários ao legislador.

Também AUGUSTO COMTE, em seu primeiro escrito, de 1819, **Separação Geral entre as Opiniões e os Desejos**, como relembra IVAN LINS, combateu o preconceito generalizado de que todos, sem qualquer preparo específico, estão aptos para as funções de governo.

Baseando-se em CONDORCET, mostrava COMTE como era estranho que os homens achassem, de um lado, impertinente imaginar-se alguém conhecedor de Física ou Astronomia sem o estudo dessas ciências e entendessem, de outro, ser possível conhecer a Ciência Política sem estudá-la sistematicamente.

Nos Estados Unidos, como sabemos, em muitos Estados, o cargo de Prefeito só pode ser ocupado por quem tenha curso de Administração em uma das Universidades americanas, que mantêm sempre tais cursos especializados. E na própria Rússia, encontramos exemplos de dirigentes profissionais, através de membros do Partido Comunista, que estão adstritos a cursos específicos.

Evidentemente, não há necessidade de que seja o político um perfeito técnico. Mas força é convir em que se lhe deve dar a visão panorâmica dos problemas de administração pública.

De qualquer modo, há que ter-se em vista a necessidade de certos conhecimentos específicos para a árdua e difícil tarefa política. Tal

ponto, pelo qual se bateu denodadamente na imprensa periódica PAULO SEABRA e que repercutiu na Assembléa Constituinte de 1946, chegou a merecer, por parte do então Deputado ATALIBA NOGUEIRA, professor catedrático de Teoria Geral do Estado da Universidade de São Paulo, subscrita por mais 26 deputados, uma oportuna proposta de inclusão, na Constituição Federal que então se votava, do seguinte dispositivo:

“A lei disporá sobre a preferência limitada, nas eleições federais, estaduais e municipais, para os candidatos diplomados em Política e Administração.”

Tanto basta para se ver que a idéia, que não é nova, já mereceu meditação e parcial acolhida entre nós.

Naturalmente, por implicar a atividade política em conhecimentos específicos, é de passar a exigir-se também, dos candidatos a cargos eletivos, além de provas de idoneidade moral, o preenchimento de certas condições de competência, sem o que se põem em jogo os interesses da coisa pública e, em última análise, os interesses dos próprios governados.

O que não é possível é que se continue a exigir para os candidatos a postos eletivos do Executivo e do Legislativo apenas a situação de brasileiro nato no uso e gozo de seus direitos políticos, como o faz ainda a vigente Constituição.

Não pode a democracia prescindir das elites. Nenhum sistema político tem mesmo tanta necessidade de elites como o próprio sistema democrático. A única diferença dessas elites com relação a quaisquer outras é que elas são abertas a todos, ricos e pobres, brancos e pretos, exigindo apenas de seus componentes moralidade, competência e espírito público.

O que é essencial é que o Estado, constituindo-se sob a égide do Direito e da Justiça, mantendo a ordem, organizando a produção, realizando o equilíbrio de interesses, assegure a liberdade e a igualdade de oportunidades.

Hoje, a palavra **democracia** passou a significar, simplesmente, sistema de respeito à pessoa humana, aos interesses do povo e ao bem-estar social, dentro de implicações decorrentes dos ideais de liberdade e igualdade que a caracterizam.

Está claro que a liberdade individual e coletiva há de condicionar-se à responsabilidade, sem o que degenera em licenciosidade. E não só. Deve

condicionar-se ainda ao interesse de todos, disciplinando-se, assim, em função do bem comum. Não se limita seu uso legítimo, como diz BUZAID, senão que se tem em vista apenas organizá-la em função da própria segurança nacional.

Modernamente, a igualdade comporta três aspectos essenciais, como diz SARTORI: 1º) igualdade social ou igualdade de status, pela qual são banidas quaisquer barreiras de classe ou sociais e discriminações; 2º) igualdade política, ou seja, extensão do direito de voto a todos; 3º) igualdade de oportunidades, com vários e desdobrados significados.

A igualdade social é praticamente aceita hoje pelo princípio de isonomia, universalmente inscrito em quase todas as Constituições de nossa era.

A igualdade política, que implica principalmente no direito de sufrágio, não é direito absoluto, do mesmo modo que o da liberdade, nem essencial e fundamental, porque requer, nos cidadãos, condições de probidade e de inteligência. A escolha dos governantes jamais poderá realizar-se sem os pressupostos de um mínimo de moralidade e de cultura, nem sempre existente na sociedade.

A igualdade de oportunidade, finalmente, é a nota por excelência da democracia. De pouco adianta uma forma republicana de governo, com eleições e partidos políticos, sem essa última forma de igualdade, que só se pode considerar concretizada na medida em que se procura eliminar desigualdades, que sempre impediram, para a maioria dos homens, a vida livre e próspera.

A democracia vai aos poucos reencontrando os seus verdadeiros rumos, definindo-se como uma filosofia de vida, fundada politicamente na convivência livre e responsável e inspirada no movimento universal dos direitos e deveres humanos. Para que exista democracia, torna-se essencial um ordenamento jurídico baseado no respeito à dignidade do homem. Mas não há respeito à dignidade do homem sem o respeito a Deus e aos valores espirituais e éticos da nacionalidade. A democracia há de ser, portanto, necessariamente espiritualista.

E todos esses elementos de liberdade responsável, do direito, de justiça, de dignidade humana, nada têm a ver com a estrutura dos órgãos de governo, ou melhor, com a forma governamental. Esta visa só à organização do poder. Mas aqueles elementos implicam na forma por que se exerce o poder do Estado. A democracia é, assim, uma forma política de Estado.

Também concordamos, dessa maneira, com BIDART CAMPOS em que a democracia seja uma forma de Estado e não uma forma de governo. O poder, em relação com o elemento humano, como diz aquele publicista argentino, implica em uma política que origina três formas de Estado: democracia, autoritarismo e totalitarismo. Em relação com o elemento físico — território — implica em duas formas de organização estatal: a unitária e a federal.

Desse modo, a democracia pressupõe sobretudo o respeito à dignidade do homem e, portanto, aos próprios direitos humanos, que devem ser considerados como princípios supraconstitucionais.

Está claro que entre esses direitos humanos estão os chamados direitos políticos de sufragar e de ser sufragado, principalmente.

Mas como tais direitos são profundamente relativos, existindo em função dos supremos interesses da coisa pública, pressupondo, portanto, condições de moralidade, competência e espírito público, segue-se daí que um governo não deixa de ser democrático pelo fato de fazer exigências, quanto às condições de elegibilidade, aos candidatos a postos eletivos, ou pelo fato de cercear o direito de sufrágio aos que não estiverem em condições de exercê-lo.

Para tanto, exige-se apenas da democracia a prática universal da igualdade educativa de oportunidades. Num Estado em que todos têm, igualmente, oportunidade de educação, jamais será antidemocrático exigir condições, inclusive intelectuais, dos candidatos a postos eletivos. É o sistema do mérito, que, longe de debilitar, só pode fortalecer a democracia, pela formação natural de elites abertas e populares.

É o que exige o Estado de hoje, pela complexidade crescente de seus problemas.

O soldado tem a sua Academia Militar das Agulhas Negras. O diplomata tem o seu Instituto Rio Branco. Por que não tem o político o seu Instituto de Altos Estudos de Política e Administração?

Com tal escola, teríamos, a médio prazo, um verdadeiro programa de integração política, êmulo de programas de integração social, por si só capaz de renovar as elites políticas brasileiras, substituindo as velhas e liberais de antes de 1964 por outras de feição realista e compatível com o clima de desenvolvimento e segurança que o País tão bem inaugurou com a Revolução e que não pode perder-se por falta de quadros políticos para a condução do Brasil dentro dos ditames mais altos do próprio bem comum e das exigências do instante histórico que atravessamos.