

## O curso histórico da doutrina da representação política

Considera-se que o entendimento clássico da representação política esteja associado à questão de saber-se qual a sua natureza, tendo como referência distingui-la do mandato imperativo. Os representantes dos três grandes estamentos sociais que constituíam as Cortes --nobreza, clero e terceiro estado-- eram chamados a pronunciar-se sobre questões previamente estabelecidas pelo Monarca, sendo mandatários de uma determinada decisão. Precisamente essa circunstância as distingue do Parlamento ou melhor, trata-se aqui do que passou á história com o nome de “monarquia constitucional”. No período histórico precedente vigorava a monarquia absoluta.

Na fase de constituição do governo representativo, circunscrita à Inglaterra, como se sabe, nessa matéria a questão decisiva correspondeu à determinação dos grupos sociais que deveriam dispor da prerrogativa de fazer-se representar. Tenha-se presente que, sem ter empreendido essa discussão prévia, a primeira tentativa de fazer funcionar governo do Parlamento sucumbiu por não contar com princípio diretor nessa questão primordial. Durou essa experiência de 1649 a 1660. Aboliu-se a monarquia tendo sido executado o Monarca (Carlos I). O novo regime auto denominou-se de “Commonwealth” que alguns analistas traduzem como “república”, tradução que pode induzir a equívocos. Liderado por Oliver Cromwell (1599/16580), transformou-se numa ditadura.

Na formação do Parlamento, Cromwell orientou-se pela disputa religiosa, dada a relevância de que chegou a revestir-se na época, dando preferência aos puritanos, discriminando os anglicanos. Como não tivesse dado certo, acabou compondo a instituição com gente de sua confiança, reconhecendo, entretanto, que não poderia denominá-la de Parlamento. Assim, não tendo conseguido revestir-se de uma forma duradoura, não se revelou alternativa capaz de ocupar o lugar da monarquia. Em razão do que, voltou-se à situação anterior: retorno ao poder da Casa Reinante com pendores católicos (ao arpejo do sentimento majoritário da Nação), e disposta a menosprezar o Parlamento. Tal situação predispunha à sobrevivência da disputa, afinal resolvida com a Revolução Gloriosa de 1688. Agora sabia-se que a classe proprietária tinha o monopólio da representação. Desde então começa de fato a primeira experimentação histórica da nova forma de organização política da sociedade, mais tarde batizada de monarquia constitucional (para distingui-la da precedente, conhecida como absoluta).

Os ingleses experimentaram o novo arranjo, de forma solitária, ao longo do século XVIII. Entretanto, na segunda metade deste teve lugar na Inglaterra a Revolução Industrial que acarretou o surgimento de novo grupo no seio da elite proprietária: os industriais. Com o agravante de que suas fábricas localizavam-se em cidades que passaram a absorver grandes contingentes populacionais. Alcançaria enorme intensidade a disputa por assegurar-lhes o direito de eleger representantes, ainda que, a rigor, permanecia inalterado o requisito básico a fim de merecê-la: a condição de proprietário.

Como Primeiro Ministro, nas últimas décadas do século, William Pitt II (1759/1806), desenvolveu uma grande campanha contra o que passou à história com o nome de “burgos podres”, isto é, zonas rurais, com escassa população que, entretanto, preservavam o direito de eleger representantes. Estes atuavam de modo independente, por vezes impondo meros interesses corporativos. Embora não haja conseguido formalizar tal Reforma, somente aprovada em 1832, desde então, esse grupo perde progressivamente o poder, passando o Parlamento a funcionar na base dos dois blocos parlamentares que, aceitando as regras básicas, divergiam em diversas questões tópicas.

Esses dois blocos denominavam-se então de *tories* e *whigs*. A partir de 1832 adotam, respectivamente, os nomes de Partido Conservador e Partido Liberal.

Nessa altura, portanto depois de uma longa experimentação, é que os ingleses se dispuseram a teorizar sobre o tema: qual a natureza da representação política já que não se trata de mandato imperativo? Existe e até onde vai a independência do representante?

Caberia a Edmund Burke (1729/1797) iniciar essa discussão ao indicar que o representante de determinada circunscrição eleitoral, embora atento às suas pretensões, não podia a tanto limitar-se na medida em que passava também a representar a nação. A discussão enfocada no representante mereceria uma complementação devida a John Stuart Mill (1806/1873).

A inversão da temática seria obra de Benjamin Constant (1767/1830). Agora o foco desloca-se do representante para a representação. Constant iria postular que *a representação política é de interesses*.

Tais são os autores que consagram o entendimento clássico da representação política, que corresponde ao primeiro ciclo da doutrina já que a própria experimentação se incumbiria de suscitar novas questões.

As novas questões de que se trata dizem respeito ao partido político. Na Inglaterra, como nos outros países onde fora iniciada a experimentação do governo representativo, os partidos políticos eram basicamente blocos parlamentares. Com a disseminação do sufrágio, entretanto, tiveram que se apoiar em comitês locais e dispor de propostas diferenciadoras. A nova situação, como se aconteceu, suscitaria a correspondente elaboração teórica. Pode-se, portanto, falar aqui de um segundo ciclo da doutrina da representação.

Diversos são os intervenientes nesse debate. Contudo, com o propósito de apreender o seu sentido principal parece suficiente termos presente estes textos clássicos: *A vocação do político* (1919), de Max Weber (1864/1920) e os pronunciamentos de Hans Kelsen (1881/1973) na década de vinte, reunidos na coletânea que apareceu com o nome de *Democracia*.

Por fim, configura-se um terceiro ciclo, suscitado pela experiência comunista/socialista. Nesta fase, nos países de democracia consolidada, os partidos políticos vêm-se instados a optar por esse ou aquele modelo de sociedade.

São os seguintes os modelos de sociedade que entraram em disputa no século XX:

1) corporativista, inspirado na pregação da doutrina social da Igreja. Essa doutrina teve encaminhamento que, presumivelmente, não se encontrava nos planos da alta hierarquia, a saber: o fascismo italiano, o franquismo espanhol e o salazarismo português. No pós-guerra, as lideranças católicas romperam integralmente com essa visão, promovendo o que denominaram de *democracia cristã*. A versão amadurecida dessa proposta encontra-se na obra *Bem estar para todos* (1957) de Ludwig Erhard (1897/1977);

2) socialista que, embora haja evoluído na direção da social democracia, continua sendo sustentada por importantes agremiações, como o Partido Socialista Francês. A versão socialista (democrática) pode ser apreendida na obra *Bases e fundamentos do trabalhismo*, de Clemente Attlee (1881/1967);

3) social-democrática, resultante da evolução de parte dos socialistas por reconhecerem que a economia de mercado cumpriu as suas aspirações no tocante à distribuição de renda, a partir do que renunciaram à utopia da sociedade sem classes e à identificação do socialismo com estatização da economia. Entre as obras que explicitam essa evolução, destaca-se *A terceira via*, de Anthony Giddens;

4) liberal, que embora bifurcando-se em liberais sociais e conservadores, dispõe de uma plataforma comum no que respeita à organização da sociedade. Expressa-a *A sociedade aberta e seus inimigos* (1945), de Karl Popper (1902/1994); e,

5) totalitária, experimentada na União Soviética e na Alemanha nazista. O entendimento dos comunistas quanto à organização social seria expresso por Vladimir Ilitch Ulianov (Lenine) (1870/1924) nas obras *O Estado e a revolução* (1917) e *Discurso sobre o engano do povo* (1919). Como essa prática soviética (totalitária) se identifica com a nazista acha-se documentada no livro *O sistema totalitário* de Hannah Arendt (1906/1975).

Resumindo, pode-se apontar três ciclos básicos na configuração da doutrina da representação. Neste quinto bloco de **Questões de teoria política**, vamos limitar-nos à caracterização do primeiro.

### **Enunciado geral do primeiro ciclo da doutrina da representação política**

A partir da conceituação propiciada por Benjamin Constant, segundo a qual a representação política seria de interesses, os liberais ingleses terminaram por reconhecer que, apesar de não serem proprietárias, outras camadas sociais demonstravam plena capacidade de formular e defender seus interesses. Na época era aceito, com naturalidade, que a pessoa ou grupo desprovido de bens facilmente poderia ser atraído pelos saudosistas da monarquia absoluta. Não se tratava de simples preconceito. Depois da Revolução de 1848, na França, a extensão do sufrágio permitiu que fosse restaurada a Monarquia bem como atribuídos ao Monarca (Napoleão III) poderes típicos do sistema anterior (absolutismo).

O tema do “interesse” não foi inventado por Constant. Durante a Revolução Francesa generalizou-se a convicção de que haveria **interesses gerais**, que cumpria identificar e fazer coincidir com os supremos objetivos da Nação. E mais, que a estes se contraporiam o interesse particular. Caberia a Benjamin Constant evidenciar que embora distinto do interesse geral, o interesse particular não lhe era contrário. Além disto, a própria determinação do caminho que ao país conviria seguir somente poderia resultar da negociação entre os interesses.

Veja-se que a intenção de Constant era tornar patente, à opinião pública, que a transformação do interesse geral em algo abstrato abria a porta para o aparecimento do que, na doutrina de Rousseau, seria o “intérprete da vontade geral”. Achava-se presente, na memória de todos, a carnificina resultante dessa postulação, cujo desfecho havia consistido em acionar permanentemente a guilhotina. Nesse particular, isto é, na delegação à Assembléia de Representantes da atribuição de encetar e disciplinar a pretendida negociação, indique-se, o autor levou em conta a experiência de funcionamento do Parlamento inglês, que conhecia profundamente.

A doutrina da representação como sendo de interesses teria uma grande fortuna. Ao longo do século XIX iria proporcionar um desfecho que, muito provavelmente, não se achava entre as intenções do autor da doutrina.

Temos em vista a circunstância de haver servido de base para a verificação, pela liderança inglesa, que os trabalhadores reunidos em sindicatos configuravam um interesse definido e vinham demonstrando capacidade de defendê-los. Caia por terra, deste modo, a crença de que quem não fosse proprietário não saberia como definir os próprios interesses, tendendo a servir de massa de manobra para a Coroa perpetuar a sua resistência às concessões ao poder constituído a partir da representação. Semelhante verificação permitiu que tivesse lugar a ampliação do direito de voto na Inglaterra. As reformas do século XIX acabaram facultando-o a cerca de 30% da população maior de

21 anos. Praticamente todos os homens passaram a dispor daquela prerrogativa. Na época, falava-se, indevidamente, em “sufrágio universal” porquanto não se admitia que as mulheres tivessem participação na vida política. O desaparecimento dessa última restrição exigiria mais três décadas, porquanto somente se consumaria, em igualdade de condições à população masculina, em 1928. Adiante caracterizaremos o papel desempenhado nesse processo pelo líder liberal William Gladstone (1809/1898).

Portanto, consagrou-se o princípio de que a representação política é de interesses, entendimento esse que contribuiu para o abandono da suposição de que somente a elite proprietária dispunha de interesses passíveis de clara definição. Associada à questão da democratização do sufrágio forneceu a pauta da discussão verificada ao longo do século XIX. Esta será entretanto o tema do próximo bloco. Nesta, como foi referido, vamos nos ater ao primeiro ciclo, isto é, tomarmos contato com a obra de Edmund Burke, John Stuar Mill e Benjamin Constant.

### **William Gladstone e a democratização do sufrágio eleitoral**

William Gladstone (1809/1898) foi educado para tornar-se pastor anglicano, sendo não só um homem de grande cultura como interessado em questões muito distanciadas da política partidária, às quais dedicaria alguns de seus livros, a exemplo da Teologia; da crítica à Igreja Católica na sua marcha anti-liberal e rigidamente hierarquizada em torno do Papa; bem como da moralidade em geral. Homem de princípios, conseguiu dar grande coerência doutrinária ao Partido Liberal. É uma presença marcante na política inglesa da segunda metade do século XIX, ao lado de seu famoso rival Benjamin Disraeli (1804/1891).

Elegeu-se para o Parlamento muito jovem, em 1832, aos 23 anos de idade. Integrava então a bancada do Partido Conservador. Esse era um tempo em que os partidos ingleses seriam instados a congregar-se em torno de princípios programáticos, fato que seria assinalado por Philip Magnus, seu grande biógrafo. Segundo esse autor, a Reforma Eleitoral de 1832, que assegurou representação à elite proprietária urbana e extinguiu a dos chamados “burgos podres” --colégios eleitorais sem maior expressão--, constitui o ponto de inflexão. Até então, parece-lhe, “os membros do Parlamento não se sentiam constrangidos pelos termos dos programas dos partidos ou pelas promessas aos eleitores... Outra teoria do Partido achava-se entretanto implícita em muitos discursos por ocasião dos debates da Reforma. Encontra-se, é certo, em sua infância, e o primeiro impulso sério naquela direção não seria dado até 1845, quando Disraeli ataca Peel por trair os compromissos eleitorais do Partido Conservador quanto à manutenção da Lei dos Cereais. Até então a velha e a nova concepção existiam lado a lado. A velha teoria do Partido é abalada quando emergem conflitos de princípios. Estes conflitos eram, de todos os modos, o elemento vital da nova teoria, que exigia fossem explicitados sempre que não se tornassem imediatamente aparentes”.<sup>1</sup>

A Lei dos Cereais é de fato marco destacado na política inglesa. Os agricultores locais tinham conseguido que o governo taxasse fortemente o produto importado. Essa praxe contrariava de modo frontal os interesses da nascente indústria, que sonhava com a eliminação, por toda a parte do mundo, das barreiras opostas à sua penetração. Com o propósito de conseguir a abolição do sistema em vigor, criou-se um amplo movimento em favor do livre comércio (**livre-cambismo**, como veio a ser conhecido), liderado por Richard Cobden (1804/1865), rico industrial de Manchester e que se transformou numa das personalidades importantes do Partido Liberal.

---

<sup>1</sup> Gladstone, *a Biography*. London, John Murray Publishers, 1954, p. 20.

Em 1845, uma colheita desastrosa criou uma situação insuportável para as camadas mais pobres da população. Diante da gravidade do quadro, o Primeiro Ministro Conservador Robert Peel (1788/1850) decide votar a proposta liberal, abolindo as taxas de importação dos cereais estrangeiros. O fato acarreta uma grave crise no Partido Conservador. Entre outros, Peel ganha a adesão de Gladstone. Afastando-se do Partido Conservador, o grupo de Peel fica durante vários anos como um bloco independente mas finalmente Gladstone adere ao Partido Liberal, onde acabaria exercendo a liderança.

À derrocada da Lei dos Cereais seguem-se importantes passos na eliminação do protecionismo. Assim, em 1849 são abolidas todas as restrições à frequência de navios estrangeiros nos portos ingleses e, em 1852, suprimem-se diversas tarifas alfandegárias e reduzem-se as demais. Com base nesse regime de liberdade comercial, o país ingressa num vigoroso ciclo de progresso material. Desta forma, passaram-se cerca de oitenta anos para que a Inglaterra proclamasse a sua firme adesão às doutrinas postas em voga por Adam Smith (1723/1790), em sua obra famosa, aparecida em 1776: *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*.

Este ciclo de prosperidade é geralmente denominado de Era Vitoriana, porquanto inserido no longo reinado da Rainha Vitória, que durou de 1837 a 1901. Essa ocupante do trono inglês soube adaptar-se plenamente à vida constitucional britânica, caracterizada pela presença de Executivo independente da Coroa e controlado pelo Parlamento.

Na condição de líder do Partido Liberal, William Gladstone torna-se Primeiro Ministro em 1868. Os liberais permanecem no poder até 1874; conquistam-no novamente em 1880, sendo afastados em 1886. Por fim, Gladstone retorna ao cargo de chefe do governo no período 1892/1894. Entre os feitos que caracterizam a sua gestão sobressai a introdução do sufrágio universal, na forma como era entendido na época, isto é, abrangendo apenas a população masculina. Graças à Reforma Eleitoral de 1832, o eleitorado expandira-se de 4,4% para 7,1, da população maior de 21 anos. Nas eleições de 1886, já correspondiam a 28,5%. O importante a registrar, nesse particular, é que os liberais opuseram-se radicalmente à pregação dos cartistas, pelas razões que serão apontadas adiante.

Denominou-se movimento cartista a campanha levada a cabo, na Inglaterra, por políticos e pensadores que se denominavam radicais<sup>2</sup>, estruturado em torno da *Carta das Liberdades do Povo*, cujo programa abrangia cinco pontos: 1) sufrágio universal; 2) voto secreto; 3) eleições anuais; 4) supressão da exigência de renda e 5) remuneração aos deputados. Como se vê, com o correr do tempo estas reformas foram levadas a cabo pelos liberais. Contudo as proposições do cartismo achavam-se associadas a uma tradição cultural formada no Continente, que tinha sua origem na Revolução Francesa e nas idealizações acerca do homem postas em circulação por Rousseau e seguidores. A liderança política inglesa, de um modo geral --e não apenas os integrantes do Partido Liberal-- não podia aceitar o que lhes parecia simples abstrações, inteiramente dissociadas do processo real.

Tinha plena consciência de que, longe de ser composta por essas criaturas idealizadas, a sociedade subdividia em grupos de interesses muito concretos, mais das vezes de difícil conciliação. Além disto, a construção do governo representativo louvara-se de dura e cruenta experimentação. Nesse contexto, não levou a sério as

---

<sup>2</sup> Graças a essa circunstância, em muitos países agremiações liberais adotaram o nome de *Partido Radical*.

proposições antes enumeradas, embora, por caminho próprio, acabasse chegando àqueles resultados. Mas num longo processo de experimentação, de quase meio século.

A liderança cartista criticou acerbamente a Reforma Eleitoral de 1832 e, durante certo período, conseguiu realizar manifestações e atos públicos amplamente concorridos em favor da *Carta*. A partir de 1848 o cartismo entra em declínio e desaparece de todo. Semelhante desfecho sugere que seu prestígio popular decorria da força de outras aspirações sociais, como a liberdade de comércio e a melhoria das condições sanitárias das cidades e, em geral, do ambiente dos novos locais de trabalho surgidos com a indústria. Na medida em que o Parlamento adota o livre-cambismo e tem lugar a melhoria das condições de trabalho, as reivindicações cartistas se isolam e perdem terreno.

Em que pese a derrota do cartismo, o processo de democratização da idéia liberal seguiu seu curso, tendo a Gladstone, na liderança do Partido Liberal, como seu grande artífice. À luz da própria experiência inglesa, os liberais davam-se conta de que a condição de proprietário não era requisito exclusivo para o exercício da cidadania. Esta requeria por certo consciência plena dos seus interesses e meios para defendê-los, razões pelas quais o princípio havia se tornado consensual na luta pela implantação do governo representativo, no século XVII. Então, inexistia qualquer indício de que o elemento popular deixasse de ir a reboque dos monarcas que tendiam para o governo absoluto.

A experimentação do novo sistema, ao longo do século e meio, desde o desfecho da Revolução Gloriosa, exigira o aprimoramento das regras eleitorais, conforme foi ressaltado.

Nos meados do século XIX, a situação do país registrava grande mudanças. Multiplicavam atividades bem remuneradas, independentemente da posse dos meios de produção. Além disto, a liberdade de imprensa e o fato de que a escola tenha deixado de ser freqüentada apenas por uma pequena elite criaram novas formas de acesso àquela consciência. Ainda assim, o que de fato marcaria a liderança liberal seria a evolução do movimento sindical.

As *trade-unions* tinham deixado de ser associações destinadas a impedir a introdução das máquinas, para se transformar numa forma de obtenção, junto aos próprios trabalhadores, dos recursos requeridos pela defesa dos seus interesses.

Até à altura em que se faz presente o movimento cartista, a proibição de seu funcionamento manteve-se com todo o rigor. Mesmo a *Grand National Consolidated Trade Unions*, de Robert Owen (1771/1858) --líder industrial reformista empenhado na organização do mundo do trabalho, para fomentar uma forma de apoio mútuo que veio a dar nascedouro às cooperativas --, que reunia 500 mil adeptos, veio a ser dissolvida nos anos quarenta.

Contudo, a partir da segunda metade do século passam a ser toleradas. Em 1868, realizam o Primeiro Congresso Anual e, entre 1871 e 1876, o Parlamento vota as disposições que regulam o seu funcionamento.

Era preciso, portanto, dar continuidade ao aprimoramento da representação, de modo que preservasse a capacidade de refletir as mudanças ocorridas na sociedade.

Em 1866, Gladstone apresenta ao Parlamento um novo projeto de Reforma Eleitoral que é derrotado pela maioria conservadora mas encontra ampla receptividade junto à opinião pública. Tratava-se de estender o direito de voto aos chefes de família, residentes na Capital, que ficariam dispensados da prova de renda. Para atender a tais reclamos, no ano seguinte, os próprios conservadores, liderados por Disraeli, patrocinam essa reforma, ensejando a ampliação o contingente eleitoral.

Logo depois, em 1872, achando-se no poder, Gladstone obtém do Parlamento a introdução do voto secreto. Em 1877, na oposição, suscita no Parlamento a necessidade de estender a todos os condados a prerrogativa que havia sido assegurada aos eleitores chefes de família da Capital. Os debates, que então se travaram na Câmara, vieram a ser publicados, quando Gladstone se dispôs a reunir seus discursos, artigos e ensaios numa coletânea que denominou de *Glending of Past Years*. No primeiro desses volumes<sup>3</sup> figuram três de seus pronunciamentos quando da discussão acerca da pretendida extensão do eleitorado. Contêm um amplo balanço da experiência eleitoral precedente, pela qual se vê que a doutrina da representação política como sendo de interesses, da lavra de Benjamin Constant de Rebecque, havia calado fundo na liderança liberal inglesa.

A linha de argumentação seguida por Gladstone poderia ser resumida como segue: 1º) enfatiza a necessidade de deixar de considerar-se a extensão do eleitorado como se se tratasse de interesse partidário; 2º) consigna a justeza de se haver optado por proceder àquela ampliação de forma ponderada, atentos aos resultados da experimentação; 3º) com base nessas premissas afirma que a Câmara Baixa não deve persistir na exclusão “do direito eleitoral a uma classe a quem ninguém pode atrever-se a negar sua aptidão para fazer uso de tal direito”. E, prossegue: “Esta classe é a classe média”<sup>4</sup>. Lembra que, quando da discussão da lei, afinal aprovada em 1867, dizia-se que o país cairia no abismo (argumento que também se usou quando da Reforma de 1832). A experimentação desde então efetivada, a seu ver, comprova terem sido infundados tais receios.

No novo governo que organiza dezessete anos mais tarde, em 1884, consegue aprovar legislação que cria distritos com importância análoga, cada um elegendo um deputado. O direito de voto é então grandemente ampliado chegando o corpo eleitoral a ser integrado por 4 milhões de pessoas. Nas últimas eleições anteriores à primeira Guerra, as dimensões do eleitorado (30% da população maior de 21 anos) iriam comprovar que coube a Gladstone a imensa tarefa de introduzir, com sucesso, o sufrágio universal masculino.

A plena democratização do sistema somente ocorreria depois da primeira guerra mundial. Em 1918, a lei assegura o direito de voto a todos os ingleses maiores de 21 anos e a todas as mulheres com mais de 30 anos. A igualdade entre homens e mulheres é aprovada em 1928.

A rigor, portanto, o processo de democratização da idéia liberal desenvolve-se, na Inglaterra, ao longo de praticamente um século, isto é, de 1832 a 1928. Em nenhum momento a liderança liberal abdicou da noção de que a representação é de interesses nem capitulou diante das idealizações do bom selvagem ou das teses do democratismo, que o século XX iria demonstrar tratar-se, na verdade, do caminho mais curto para o totalitarismo. Na segunda metade do século XIX, quando a Inglaterra optava pela prudência na matéria, na França de Napoleão III a democratização do sufrágio, introduzida abruptamente, seria colocada ao serviço da volta à monarquia absoluta, mediante a realização de plebiscitos. A experiência inglesa constitui a mais cabal demonstração de que o sistema representativo não se propõe eliminar as limitações da pessoa humana mas criar condições adequadas à solução dos inaceitáveis conflitos sociais, sem recurso ao arbítrio.

---

<sup>3</sup> Mereceria tradução espanhola com o título de *Questiones constitucionales 1873/1878*. Madrid, Libreria de Simon Y Osler, 1882.

<sup>4</sup> Obra citada, edição citada, pág. 159.