

# **Aula II – O governo representativo**

## Estrutura da aula

- 1) O governo representativo (parlamentar na Europa): conceito [ $\neq$  democracia]
- 2) Quem é o eleito? [elite/oligarquia/]
- 3) Quem é o eleitor? [povo versus individuo ou grupos?]
  - a) direitos políticos como sufrágio universal
  - b) quem de fato era o eleitor do sec. XIX

# Eleição e democracia – problemas conceituais



James Madison



Sieyès Emanuel Joseph

# Democracia direta versus governo representativo

## *Governo representativo*

- 1) A extensão dos estados modernos (comércio, território) impossibilita a participação direta do povo (Madison, Sieyes);
- 2) (Manin) **Método** de seleção dos representantes: a) centralidade das eleições e b) critério da hereditariedade (transição de) [monarcas]

## *Democracia direta*

- 1) Cidades-estado onde há chances reais de participar à vida pública;
- 2) Método de seleção: a) extração a sorte e b) eleições

# Atenas – democracia direta

## *Eleições*

Assembleia Popular (ekklesia) (cargo por 1 ano, mas com direito a reeleição) e magistraturas especiais (generais, administrador dos fundos militares, dos impostos)

Princípio para justificar as eleições: a competência.

Requisitos dos votantes: ter feito serviço militar (2 anos); 20 anos; não ter dívidas com estado; apoiar os pais

Regras: liberdade de expressão; votação por levatada de mão [deliberação]

## *Extração a sorte*

Magistraturas N = 700/ cerca de 660 sorteadas (cargo por 1 ano, cidadão acima de 20 anos, com direitos civis, sem possibilidade de reeleição).

Perigo: escolher um incompetente

Remédio:

- 1) o cidadão passava por um exame (*dokímasia*) para verificar a) conduta com relação aos pais, b) se tinha pagos os impostos, c) se haviam prestado o serviço militar;
- 2) Controle durante o mandato (qualquer cidadão podia pedir um voto de desconfiança) e eventuais sanções
- 3) A extração era feita APENAS entre os que queriam ser sorteados! (natureza voluntária)

# Veneza

Eleição do “Maggior Consiglio” (órgão encarregado de ratificar as decisões mais importantes). N = 500 +/-

Composição: nobreza e (depois) burguesia.

Eleição do Doge (**vitalício**, primeiro magistrado) – Lei de 1268 até 1797.  
Criança na rua !!!

1ª N bolinhas = N conselheiros\\sorteadas pela criança\\ em apenas 30 havia um papel “elector” (sorteio)

2ª 30 bolinhas\\ em apenas 9 havia um papel “elector”(sorteio)

3ª Os 9 **elegiam** 40 conselheiros (votação) critério: maioria

4ª 40 bolinhas\\em apenas 12 havia um papel “elector” (sorteio)

5ª Os 12 elegem 25 conselheiros (votação)

6ª 25 bolinhas, 9 sorteados (sorteio)

7ª Os 9 elegiam 45 conselheiros (votação).

8ª 45 bolinhas\\ 11 sorteados (sorteio)

9ª Os 11 elegiam 41 conselheiros (votação)

10ª Os 41 elegem o Doge. Jogavam em uma urna um papel com o nome e apenas um era extraído\\FASE DA OBJEÇÃO\\MAIORIA DE 25 PARA SER ELEITO DOGE (senão escolha de outro nome entre os 41 nomes)



# Parlamentos na idade média

Os parlamentos eram **convocados pela Coroa** e atuavam como instâncias de mediação das relações entre o rei e as classes sociais – **nobres, clérigos e burguesia das cidades** –, sobretudo em **matéria fiscal** e no financiamento das **operações militares**; suas decisões eram consideradas vinculantes para todos.

Ex: Inglaterra Magna Carta de 1215. 1688. Rev. Gloriosa (monarquia constitucional). Princípio foi resumido nos séculos seguintes na fórmula: **não há tributação sem consentimento ou não há tributação sem representação.**

Convocações frequentes:  
Inglaterra, Escócia, Holanda e Suécia, assim como na Suíça.

Convocações raras:  
Espanha, em Portugal, na França, na Holanda e na Bélgica.

# Ideia de representação

- (sem mandato). Os membros dos parlamentos não eram cidadãos como os entendemos hoje, isto é, representantes do povo. Eles eram subordinados aos três Estados, representando a nobreza, o clero e a burguesia e eram escolhidos por instâncias colegiadas de nível inferior (em sua maioria, províncias e cidades), de quem dependiam diretamente.

Método de seleção : sorteio

Vantagens (teóricas)

- 1 - igualdade de oportunidades ao cidadão
- 2 - o sorteio valoriza a imparcialidade do representante



# O que é o governo representativo

## 4 princípios (Manin)

1) OS QUE GOVERNAM SÃO DESIGNADOS POR MEIO DE ELEIÇÕES A INTERVALOS REGULARES (dimensão da democracia: o calendário)

2) A ATIVIDADE DECISÓRIA DOS QUE GOVERNAM MANTÊM UM CERTO GRAU DE INDEPENDÊNCIA DOS DESEJOS DO ELEITORADO (tema da conexão eleitoral [presença/ausência do território])

3) OS GOVERNADOS PODEM EXPRESSAR SUAS OPINIÕES E SEUS DESEJOS POLÍTICOS SEM ESTAR SOB O CONTROLE DOS QUE GOVERNAM (liberdade de expressão – debate sobre os limites!)

4) AS DECISÕES PÚBLICAS ESTÃO SUBMETIDAS À PROVA DO DEBATE (parlamento, CN).

Manin “aspectos institucionais concretos que foram inventados em um determinado momento da história e desde então estão presentes em todos os governos representativos”, mas o primeiro é a “instituição central”

# Conselho fundamental

ABORDAGEM AO PROBLEMA IMPLICA NA  
SEGUINTE REGRA:

- DISSOCIAR ELEIÇÕES DE DEMOCRACIA
- ASSOCIAR ELEIÇÕES A GOVERNO  
REPRESENTATIVO

(que no fundo são governo autoritários)

# Alguns exemplos de equívocos:

1) As elites econômicas que se tornaram republicanas não criticavam a Monarquia porque queriam mudar as hierarquias sociais, **democratizar a política** ou acabar com a escravidão, mas porque se sentiam pouco representadas pelo imperador e viam no regime monárquico um dinossauro político que já não servia mais aos seus interesses. (Napolitano, 2016: 9-10) ;

2) tratando dos eleitores: "O povo das eleições era massa passiva de manobra. Como consequência, não viam saída para a República que passasse pela interferência popular, que **passasse pela democracia**."(CARVALHO, 2003:112-113).

# Conceito de democracia começo sec. XIX

- 1750 (+/-): democracia associada ao **mundo clássico**
- Não era associada a uma instituição, mas a **fenômenos políticos** (pressão popular, protestos, punição dos que se opunham aos desejos do povo) frequentemente em **termos negativos**, pejorativos.
- Portanto, a democracia se confunde com república (Para Madison a primeira é dos antigos, a segunda adquire um elemento inovador por via da representação)
- Nem a revolução francesa nem a americana foram feitas em nome da democracia [Malcolm Crook] Ex: Entre 1750 e 1850 na França o termo democracia não era associado a eleições, mas frequentemente à soberania popular e desde 1815 com a ideia de ordem social]
- No começo do sec XIX é que o termo é repensado, de forma intermitente
  - Associação com movimentos insurgentes, tumultos, protestos de massa. Por causa dos insucessos e da associação com instabilidade, desordem
  - Associação entre democracia e ideias! Principal: **um parlamento cujos membros deveriam ser escolhidos pelo sufrágio universal masculino**

# No âmbito intelectual (exemplos)

- George Grote, em seu *History of Greece (1846)* celebra a democracia ateniense e a considera um regime político exemplar! Posicionando-se contra a oligarquia, entende que a valorização da soberania popular permitiu o fim das lutas de facções, garantindo o respeito da lei e impedindo que os mais ricos e fortes pudessem deter o monopólio do poder.

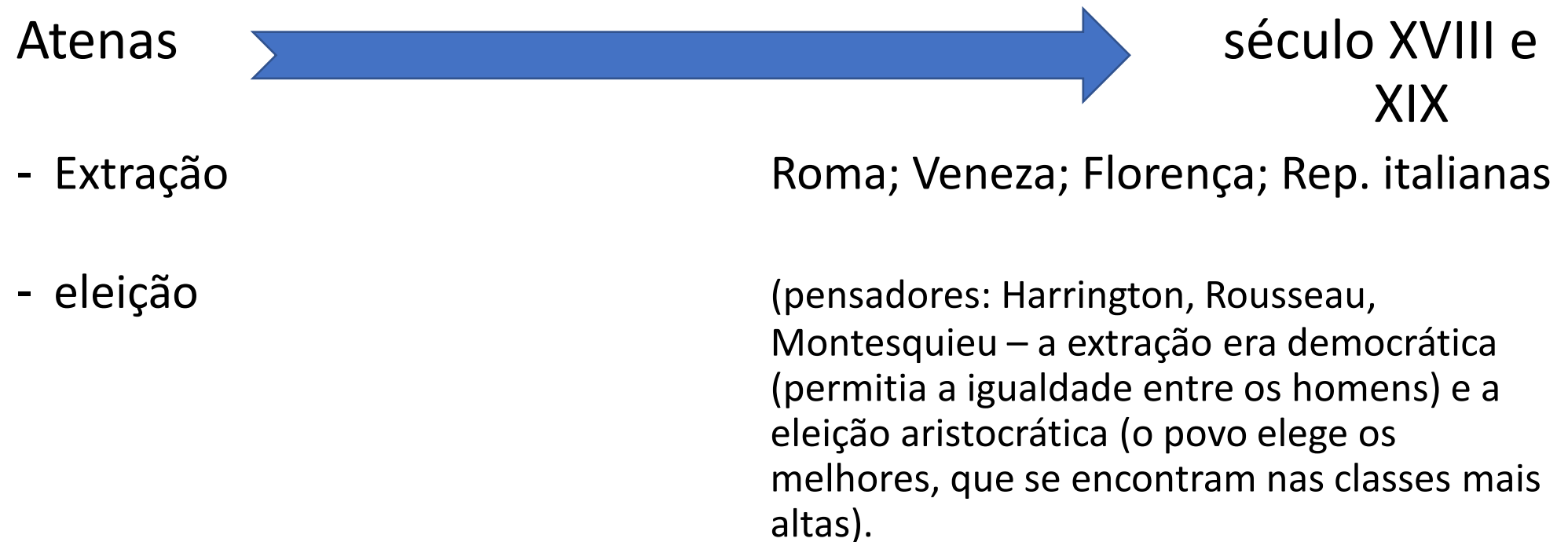
Alexis de Tocqueville  
(Democracia na América)

Convencido de que a Democracia como uma condição da sociedade e não como um regime político

***(igualdade e da liberdade de seus cidadãos)***

# O governo representativo: pq eleições?

Pergunta de Manin: os novos governos representativos dos Estados Unidos e da França não reservaram papel algum à extração a sorte e decidiu-se que a representação moderna devesse se basear exclusivamente na eleição !



# Resposta (Manin): legitimação popular

Princípio : a autoridade é legítima quando há consenso entre os que são sujeitos à autoridade. Em outros termos **o consenso** era a única fonte de autoridade legítima, como também afirmaram os teóricos do direito natural (Grozio, Locke, Hobbes..). Sob essa perspectiva a extração não aparecia como um método para garantir o consenso já que seria uma seleção indireta.

As eleições se tornam o mecanismo para **reiterar** o consenso (desde que: pleitos sucessivos).

Mecanismo: extração (seleção indireta) versus eleição (seleção direta)

# Além do consenso : eleições reduzem o conflito salvo casos excepcionais (revoluções)

Aspecto racional : as eleições servem para racionalizar a disputa (como o sorteio)

- 1) A expectativa da alternância reduz ainda mais o conflito (Przeworski) [mas pensando num jogo democrático]. Isso não serve no sec. XIX
- 2) Geram resultados não de soma zero (apenas um ganhador) [facções e partidos são representados];
- 3) Ainda que haja competição política, há possibilidade de se acordar antes da eleição (o mecanismo eleitoral força ao acordo: caso Primeira Rep. Brasileira, Espanha)
- 4) As eleições institucionalizam o conflito e o circunscrevem [momento eleitoral]



# Crítica (parcial) a Manin

---

Canada :

- In Quebec the *Patriote* Party had enjoyed a majority in the House of Assembly for the last 15 years;
- The *Patriote* politicians demanded **more power** for the elected Assembly and insisted that the Legislative Council be elected by the people.
- 1834 election ! The party patriote won !
- In 1834, the *Patriotes* took their cause directly to London with the "92 Resolutions."(budget be controlled by the Assembly)
- The British government rejected all of the Resolutions. Politically, this was the last straw for the Patriotes.
- Rebellions



## Eleições que geram conflito

1800; 1824; 1860 – USA  
1828; 1910 – México  
1827, 1828, 1829; 1880 – Argentina  
1829; 1891 – Chile  
1834 – Canadá  
1835 – Venezuela  
1850; 1872 – Perú  
**1930 – Brasil ?**

## Revolutionary elections

- Eleições competitivas (mais de um competidor sendo que há disputa para ganhar)
- Cujo resultado acaba em violência, guerra civil, rebeliões, protestos
- São “revolucionarias” por mudar a legitimidade do regime

Problemas:

1) quem é o  
representante  
?

2) quem é o  
representado  
(eleitor)?



# Problema 1: quem é o representante (aspectos da desigualdade do voto)

Manin: o **paradoxo** do governo representativo: eleições distribuíam os cargos políticos de forma menos igualitária próprio quando as revoluções chegaram a introduzir a igualdade dos indivíduos.

De “O Federalista”, Hamilton

“uma pura democracia, composta por um pequeno número de cidadãos que se reúnem todos e governam por si mesmos, não admite remédio contra as desgraças da facção.[...]. Uma republica, quero dizer, um governo representativo, oferece um ponto de vista diferente e promete o remédio que se deseja.[...] A **republica** aparta-se da **democracia** em dois pontos essenciais: não só a primeira é mais vasta, e muito maior o número de cidadãos, mas os poderes são nela **delegados** a um pequeno número de indivíduos. [...]

O autor se pergunta então: mas quem escolher?

# Continuação ....

O autor reconhece que a eleição pode resultar no governo de facções, ou “no perigo de ser governado pelas intrigas de poucos”. Como resolver isso?

O autor contrapõe uma república pequena e uma grande, afirmando que as segundas são melhores pq:

- 1) “haverá nas segundas maior número de pessoas elegíveis, e por conseguinte maior possibilidade de fazer uma **boa escolha**” [...]
- 2) Aqui teremos mais eleitores de modo que “os votos do povo recairão com mais probabilidade em pessoas de **merecimento** reconhecido, e de **caráter** geralmente estimado”

Como o autor afirma: tudo fica reduzido a entender se “a grandeza ou pequenez das repúblicas é mais favorável à **eleição dos melhores**”

Manin (princípio da distinção): o paradoxo se resolve nestes termos: quando nasceu o governo representativo a igualdade política que estava em discussão não era a chance de cobrir um cargo (maior via extração), mas o igual direito de **consentir** ao poder (princípio do consenso).

# O problema da escolha dos melhores

O perigo aristocrático :

Madison: “O sistema eletivo na escolha dos próprios governantes representa uma característica essencial do regime republicano. Os meios para evitar que eles se corrompem [agir em causa própria] são muitos e diferentes. O mais eficaz é o de **delimitar a duração do mandato** de forma que o representante perceba a própria responsabilidade perante o povo” (Federalist, 57, pp. 350-351)

Remédio 1: eleições regulares

Remédio 2 : distritos amplos (reduz a intriga!)

# Entre a teoria e a prática....

Fatores que explicam a ênfase sobre os “melhores”:

- Algum privilégio (o cidadão de posse, renda, )
- respeito pela hierarquia social (reconhecidamente o “notável” no distrito eleitoral, remete ao status da pessoa)
- Custos eleitorais (o que alista, organiza a eleição)

**Resultado: legislações eleitorais sec. XIX que restringiam o acesso ao direito de ser votado (requisitos censitários).**

# Um exemplo no Brasil (Gilberto Amado)



Deputado/senador  
na Primeira Rep.;  
diplomata a partir  
dos anos 1930

Eleição e representação (1932), Capítulo V:

“A maioria e hoje com a proporcional, a **totalidade da população**, na proporção da sua forma numérica, delega poderes aos mais capazes. Não se compreenderia o **povo** escolhendo para dirigir os seus interesses, os menos **aptos**, os menos instruídos, os menos experientes como não se compreenderia uma casa de armadores entregando o seu navio a um indivíduo que não soubesse navegar; uma companhia entregando sua direção a um indivíduo que não entendesse de comércio”.



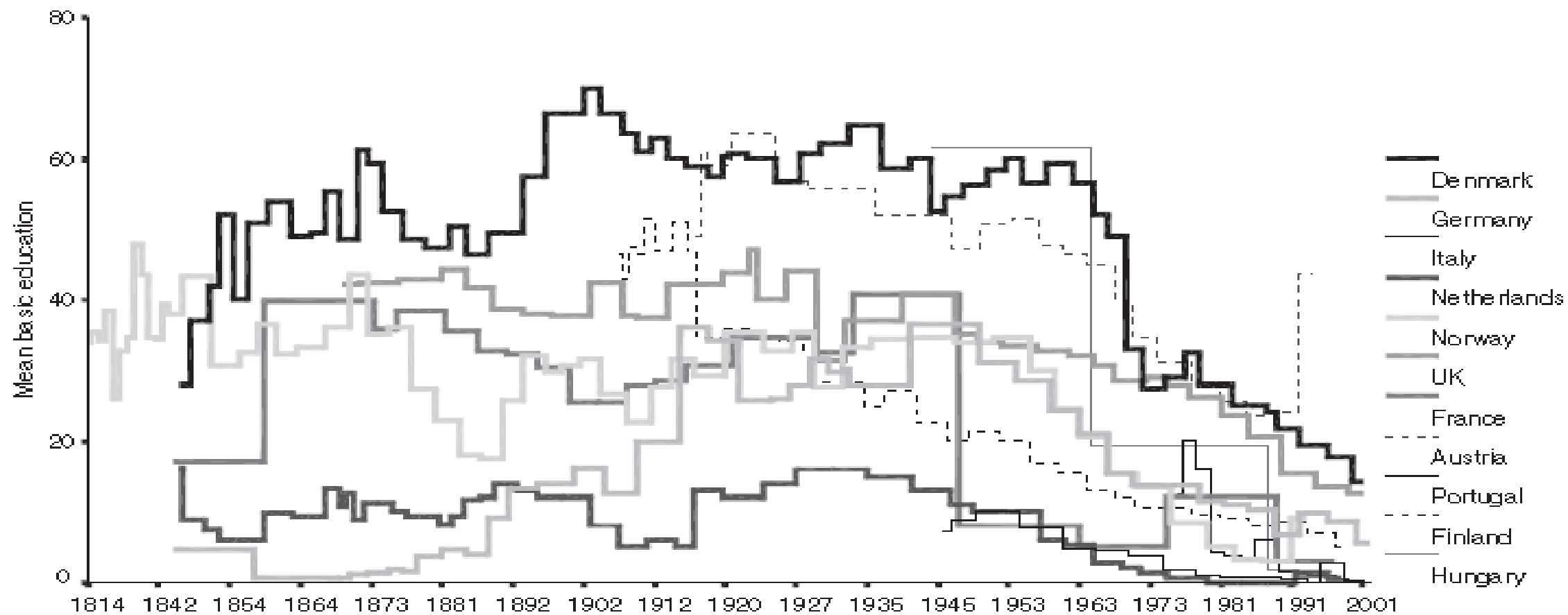


FIGURE 5.1. Basic education (Var04), all countries (%)

Educação = nível de escolaridade

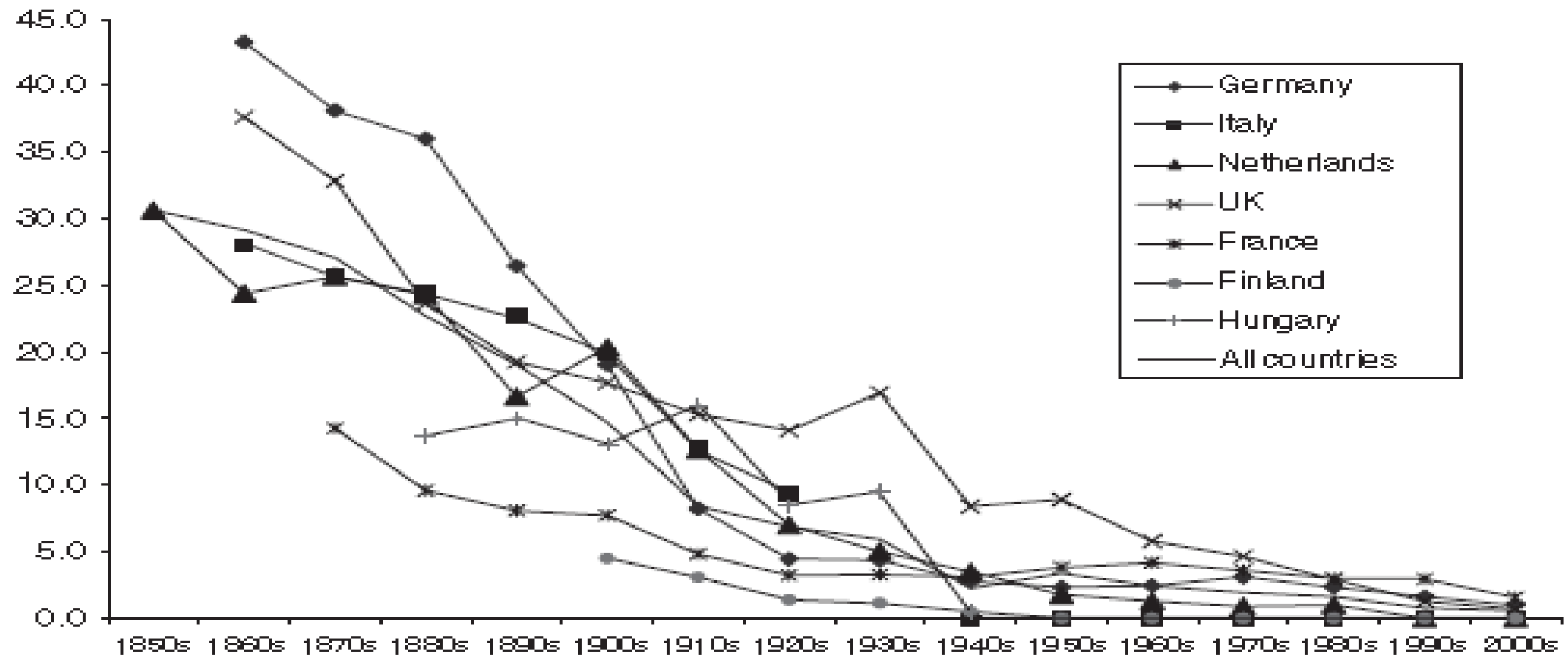


FIGURE 2.1. The weight of nobility among European MPs

Nobre = títulos de nobreza

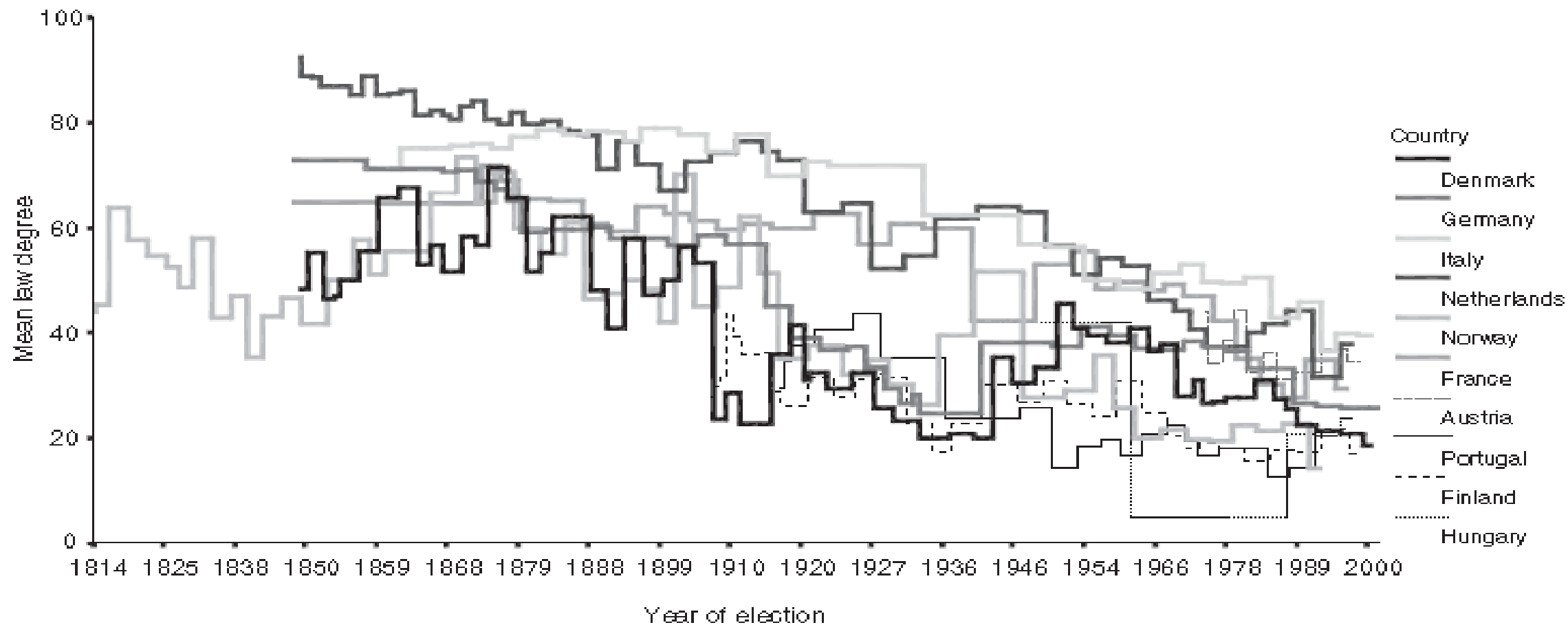
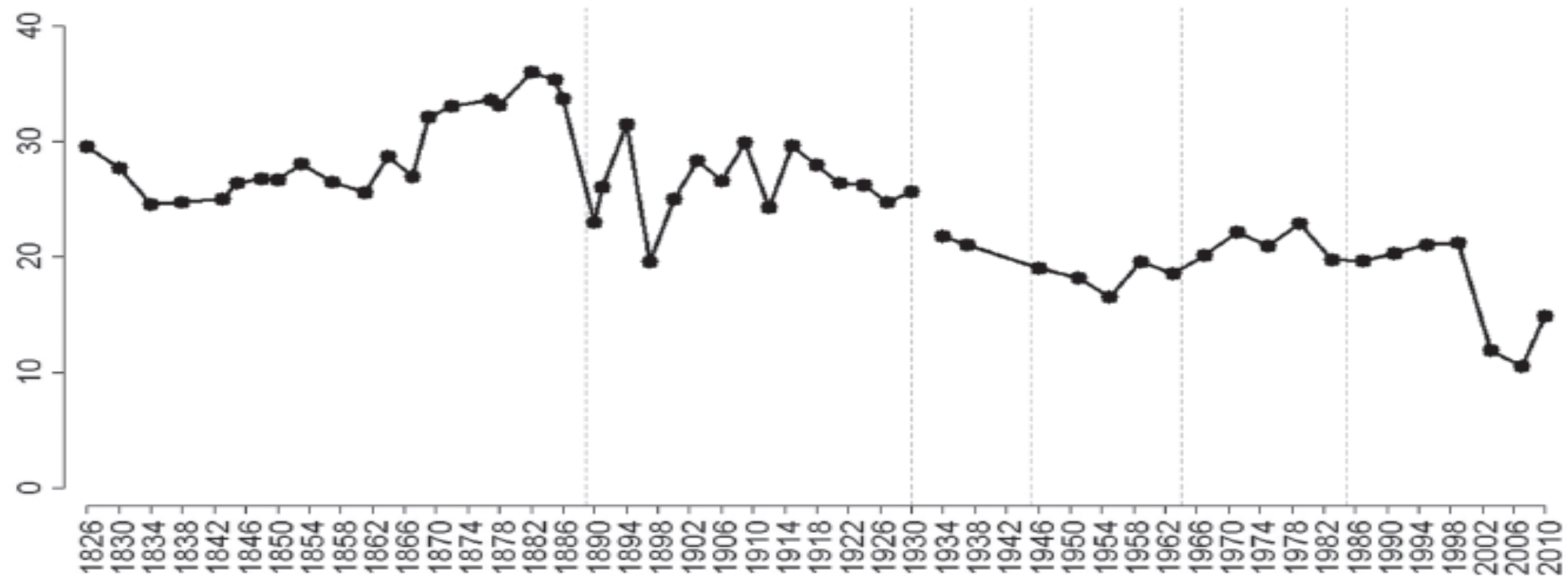


FIGURE 5.6. Legislators with a law degree (Var07), all countries (%)

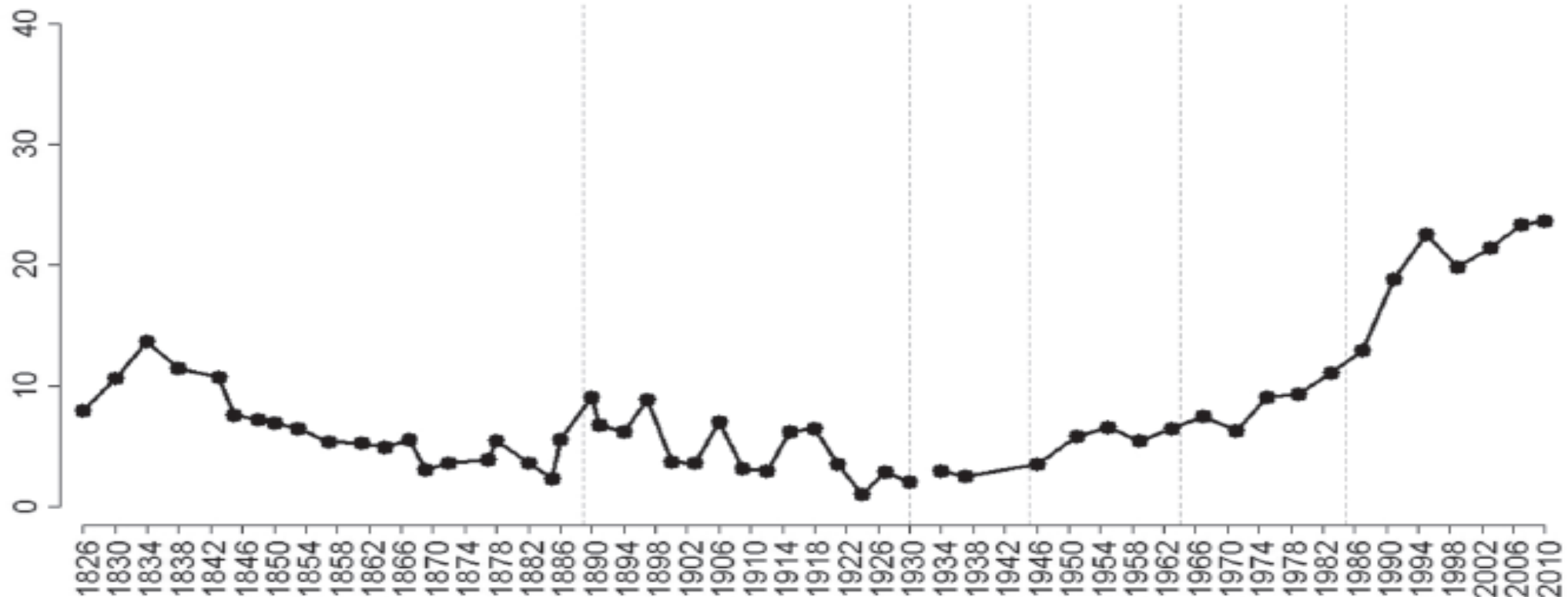
Bacharéis em direito

# E no Brasil?

Gráfico 1  
Profissionais do Direito



Outros



Outros = administradores, economistas, sociólogos, arquitetos, assistentes sociais, escritores, trabalhadores manuais, etc.

Apesar disso as eleições continuam sendo aristocráticas (sec. XXI)  
Causas:

- 1) *a distinção entre os candidatos [características objetivas]*
- 2) *os vínculos cognitivos na escolha eleitoral [campanha eleitoral]*
- 3) *custo de difusão da informação [importância do dinheiro]*

Para Manin a escolha é feita sobre os candidatos percebidos como politicamente relevantes/melhores durante a campanha eleitoral (**elemento da desigualdade**).

Diferentemente dos **elitistas** (Mosca, Pareto) que falavam em escolha dos melhores em virtude de suas qualidades, Manin admite uma escolha entre pessoas percebidas como melhores. [debate : político de profissão]



Problema da  
escolha dos  
melhores  
persiste!?

es  
se  
fr  
e  
fu  
tu  
ro  
persone  
pensiero  
politica



<https://escuelapermanente.instituto25m.info/>



# Problema da escolha hoje



Partidos

(seleção : o jardim secreto dos partidos)

Eleitores

(campanha eleitoral)

Problema 2:  
quem é o  
eleitor?

---

## Duas formas de responder à pergunta:

- a) Eleitor como sujeito com direitos políticos (não é suficiente)
- b) Eleitor como sujeito autônomo que pode votar: “para quem votar”? (escolha)

## a) Resposta clássica: direitos políticos

### •Voto censitário (Europa)

Até 1881: eleições em 2 turnos. No primeiro os *votantes* sufragavam os candidatos a *eleitores* que no segundo turno escolhiam os representantes do povo nas Assembleias Provinciais e na Câmara dos Deputados.

Uma das exigências para os votantes era possuir uma renda anual de cem mil-réis, e dos eleitores, de duzentos mil-réis. Com a reforma eleitoral de 1846, esses valores foram duplicados

### •Voto universal

Direito de voto amplo, para todos, homens e mulheres,

Eventuais limitações :

- de idade,
- ler e escrever
- vinculadas à condição de ser um cidadão 'honesto'

# 1: MOMENTOS ATÍPICOS: Eleição como mecanismo de legitimação de uma decisão que é constitutiva para o estado exigindo consenso amplo (não importa o resultado, já pré-estabelecido).

Entre 1848 e 1870: plebiscitos (sim/não) de anexação ao Reino de Sardenha

• França:

Ano	Estado/cidade	Resultado
1848	Ducado Piacenza	98,8
	Ducado de Parma	94,1
	Provincias	99,9
	Lombardia	99
	Povincias Veneto	
1860	Toscana	96,1
	Reino das Duas Sicilias	99,21
	Região Marche e Umbria	99
1866	Mantova	99,99
1870	Roma	98,89

- 1793 França: aprovação da Const. do ano I; **99%** sim;
- 1795: aprovação da Const. do ano III, **95%** sim
- 1800: Cost do ano VIII, **99,9%** sim
- 1802: Napoleão Consul vitalício; **99,7%** sim
- 1804: aprovação da hereditariedade para Napoleão **99,9%**

# Outros casos

1793	França	Aprovação da Constituição republicana do Ano I	1.864.004 Sim e 11.610 não
1795	França	Aprovação da Constituição do Ano III	1.057.390 sim e 49.978 não
1800	França	Aprovação da Constituição do Ano VIII	3.011.007 sim e 1.562 não
1802	França	Napoleão Bonaparte Cônsul vitalício	3.568.885 sim e 8.374 não
1802	Suíça	Aprovação da Constituição helvética	72.453 sim; 167.172 abstenções; 92.423 não [truque: abstenção =sim]
1804	França	Aprovada a hereditariedade da dignidade imperial de Napoleão Bonaparte	3.521.675 sim e 2.579 não
1815	França	Aprovação do Atto addizionale às constituições do Império	1.305.206 sim e 4.206 não
1851	França	Delegação a Luis Napoleão Bonaparte dos poderes para elaborar uma constituição	7.481.231 sim e 647.292 não
1866	Romênia	Consulta popular para a escolha do príncipe Carlo Luigi de Hohenzollern como soberano	685.869 sim e 224 não
1874	Suíça	Voto de retificação da nova constituição federal	63% sim

1905	Noruega/ Suécia	Separação das populações norueguesas da Suécia	99% favorável
1905	Noruega	Sobre a forma monárquica do estado	Cerca de 80% favorável
1920	Alemanha/ Dinamarca	Sobre a adesão dos cidadãos do Schleswig	O norte do Schleswig opta pela Dinamarca (cerca de 75% dos votos) e o sul pela Alemanha (80,2%)
1920	Alemanha/ Polónia	Anexação de Allenstein e Marienwerder à Alemanha	Favoráveis 98% no Allenstein e 92% no Marienwerder
1920	Austria/ Serbia	Anexação à Austria na região de Klagenfurt	Favoráveis 59%
1920	Grécia	Reingresso do rei Constantino I	999.954 sim e 10.383 não
1924	Grécia	Fundação da República	758.472 sim e 25.322 não
1926	Grécia	Ditadura de Pàngalos como Presidente da República	782.589 sim e 56.126 não
1929	Itália	Representantes à Câmara dos Deputados	8.519.559 sim e 135.761 não
1933	Portugal	Aprovação da Constituição promulgada por Salazar	683.909 sim e 5.784 não
1933	Alemanha	Saída da Alemanha da Sociedade das Nações	40.633.852 sim e 2.101.207 não

## 2: OUTRAS ELEIÇÕES (censitário versus universal) Ideia de 'povo' diferente na AL.

1810-1816 : revoltas independentistas

Representação via eleitoral!

Qual cidadão?: o *vecino* (o homem parte de uma comunidade local, facilmente identificável ) (visão igualitária da sociedade)

-*Vecino* “El que habita com otros en un mismo barrio, casa, o Pueblo”

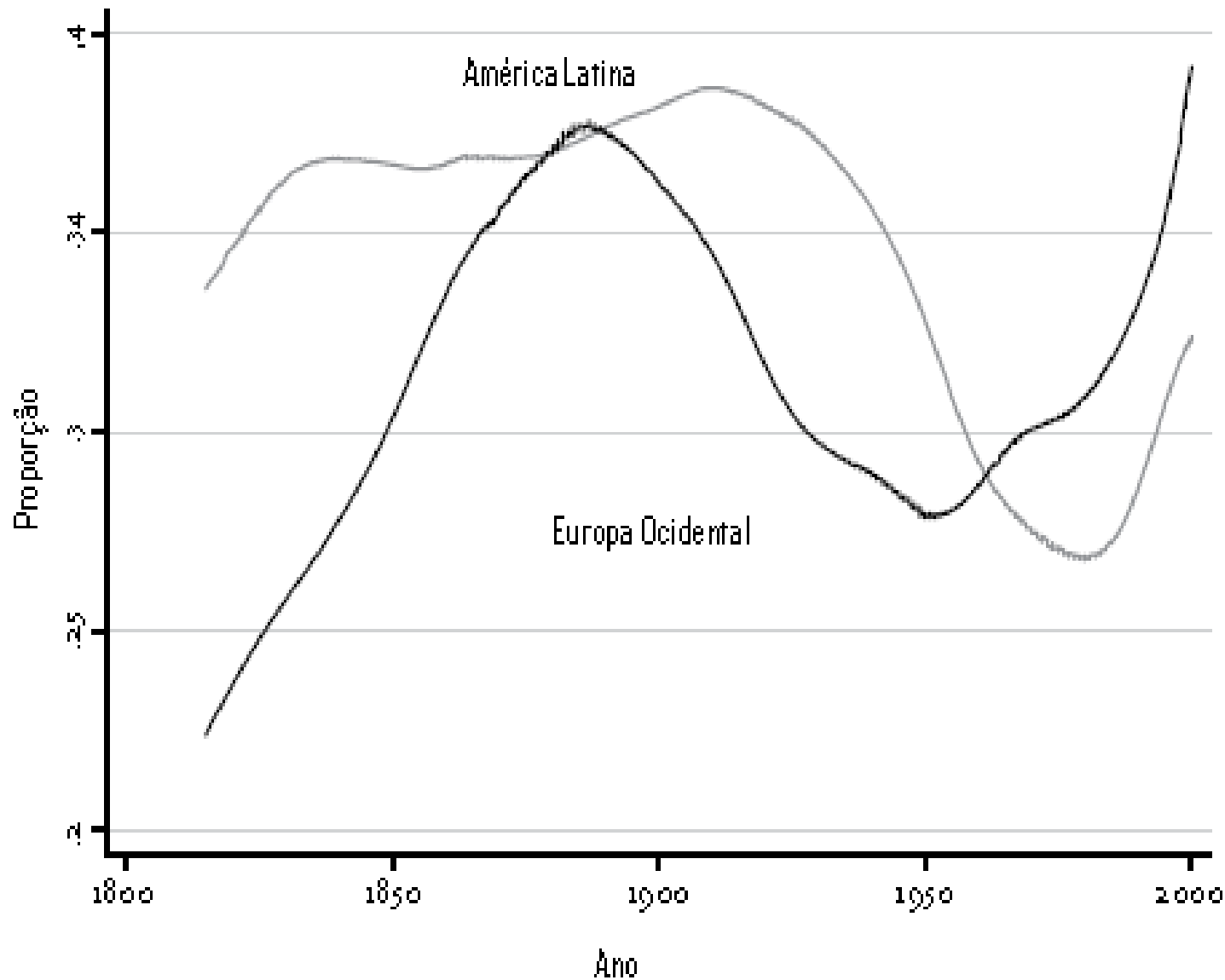
-*Ciudadano* “El vecino de una ciudad, que goza de sus privilegios, y está obligado a sus cargas, no relevándole de ellas alguna particular exención”

Qual eleitor?: o vecino/cidadão ! Implicação: muitos !!!!! Mas quem:

Critério: quem era “útil” à comunidade (reconhecimento social) sem distinção de classe, raça, status !!! (cuidado: militar ou quem participou da guerra)

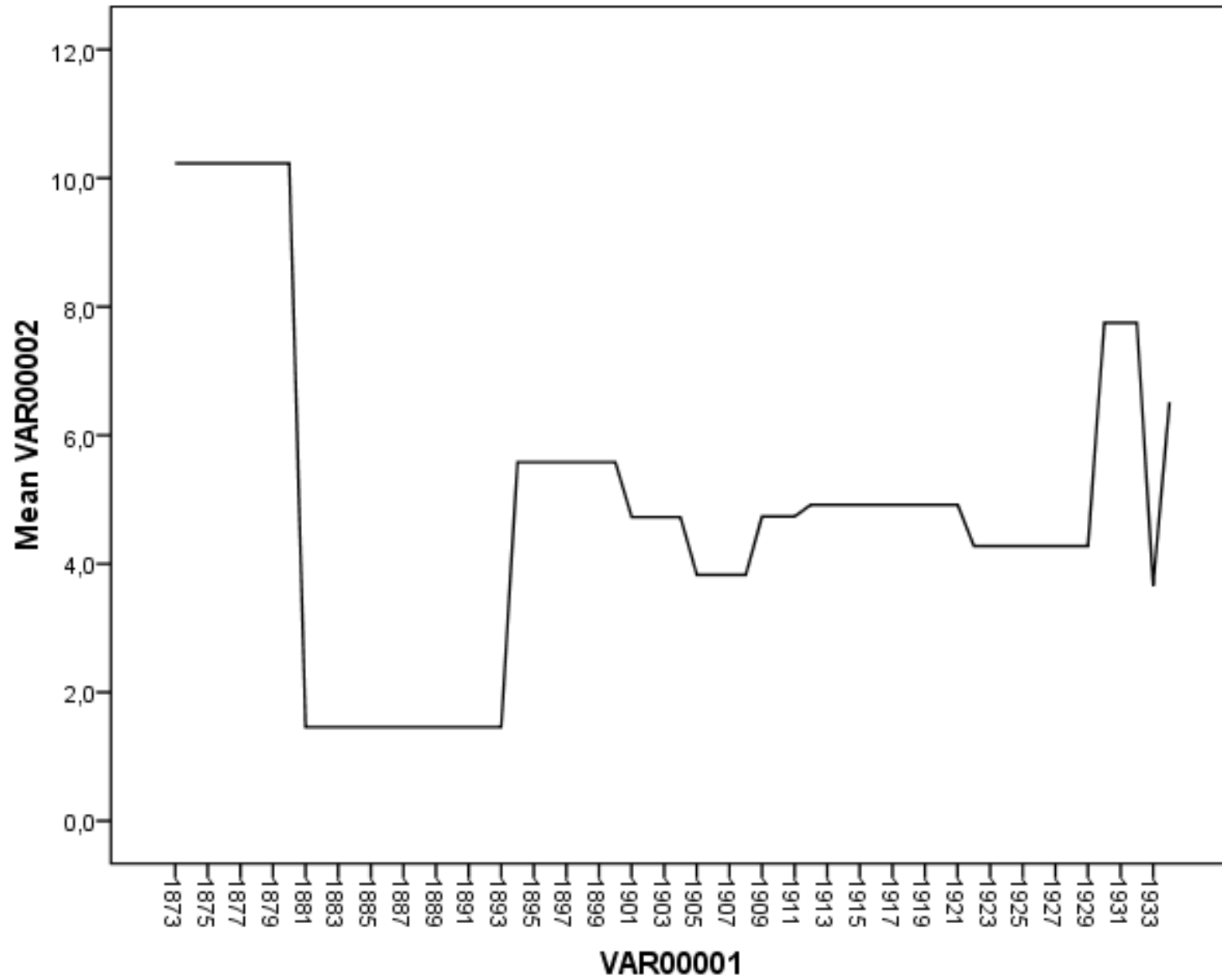
FIGURA 1

Proporção de países que realizavam eleições, por ano



- Ternavasio (2002); “El voto, em esta perspectiva, assumia la fuerza que otorgaba una legitimidade basada em el número – y ya no en la calidad de los electores – y una dimension disciplinadora de la práctica política” (p. 51)



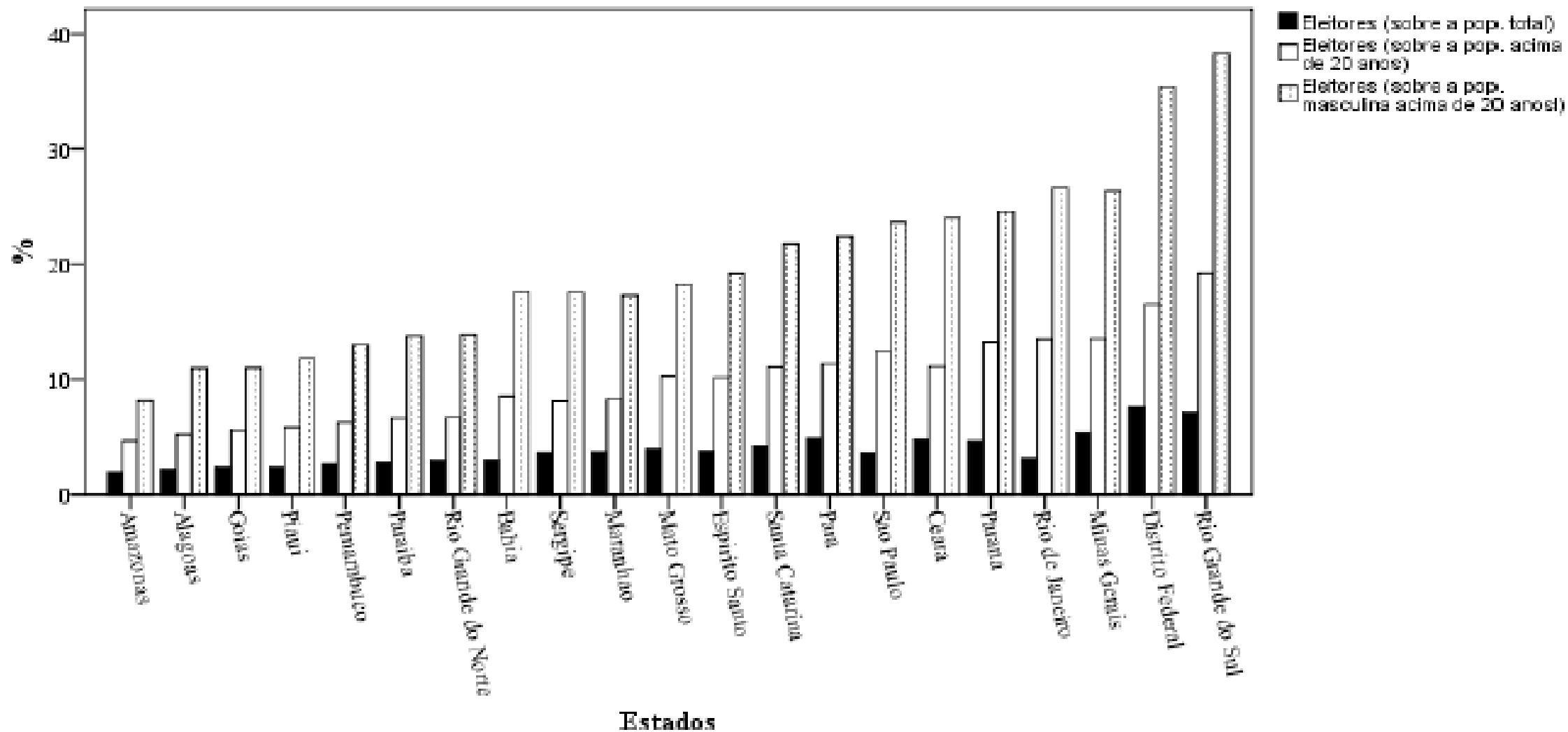


Brasil

O que se diz

% de eleitores/pop.

**Gráfico 6.3 – Eleitores federais em 1922, em proporção à população total, adulta (acima de 20 anos) e masculina adulta (acima de 20 anos)**



b) Mas..... Vamos focar o eleitor ! (quem é o eleitor)  
Literatura: relação eleitor – coronel (voto de cabresto)



# Erro : o voto não é um ato individual!

Telegrama expedido pelo candidato Simão Leal ao chefe político governista de Princesa, em Alagoas, não há ambiguidade nesta dinâmica:

*“Rio de Janeiro – Coronel José Pereira, Princesa – conto **apoio certo** pleito 30 corrente. Tudo confio amigo. Aguardo resposta – Simeão Leal, 1º secretário da Câmara (ACD, 02/05/1915, p. 998).*

A resposta do coronel José Pereira não podia deixar de certificar o absoluto controle da situação:

*“**Unanimidade** firme ao meu lado. Para evitar explorações convidei o deputado Paula e Silva afim de assistir à eleição, garantindo cumprir, restritamente, liberdade programa V. Ex. Respeitosas saudações” (ACD, 02/05/1915, p. 998).*

V.N.Leal: “os chefes municipais e os coroneis, conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros” (Leal 1997: 63)

- “Temos 1010 eleitores ativos contra 259” (1906, ES)
- “nas propriedades de meus amigos e minha dispomos de 333 eleitores, sem contar os que residem na cidade de São José da Coroa Grande” (1912, Pernambuco)
- o chefe local “dispunha apenas de trinta eleitores” (1915, Pará)
- Relato do maquinista da lancha Veloz em Breves (Pará, 1906): “seguia para diversos portos do município para inscrever neles nomes de cidadãos como eleitores”

# Resposta: esqueçam a ideia de escolha !

- 1) Emotividade **coletiva** (rituais, canções, poesias, cores, festas). Os plebiscitos ocorreram sempre dentro de uma lógica coletiva e não individual do voto.
- 2) Centralidade dos **intermediários do voto** (os coronéis e seus auxiliares – capangas, cabos eleitorais) para mobilizar os eleitores (des)mobilizar = alistar e levar para votar.
- 3) Centralidade das “instituições” (regras): voto era aberto!

Formas de se pensar o voto no século XIX

- (dominante) em grupo (voto coletivo, público)
- (minoritária) individualmente (Racionalidade do voto: voto como mercadoria; suborno)

# Eleições como eventos públicos



[\*Election Day in Philadelphia\*](#) (1815)  
by [John Lewis Krimmel](#)



A Mid-1860s UK

# A metamorfose do governo representativo

	Parlamentarismo	Democracia de partidos	Democracia de público
Eleição dos representantes	Relação pessoal entre eleito e eleitores (notáveis)	Vota-se nos partidos e não nos indivíduos	Personalização da escolha eleitoral (de volta a 1?) (mídia e poder discricional do líder)
Autonomia parcial dos representantes	Burke, Discurso aos eleitores de Bristol : independência do político	o parlamentar não pode mais votar conforme sua consciência e vontade (partido)	Percepções mais ou menos abstratas (importância da campanha eleitoral). Importa a imagem !
Liberdade de opinião pública	opinião publica não encontra voz no parlamento	Partidos influenciam a opinião e esta é “de parte”	Neutralidade, independência da opinião pública e maior impacto sobre a população (IBOPE...)
Prova da discussão	parlamento como lugar de debate onde o consenso da maioria é alcançado por meio da troca de argumentações	Embate e contraposição na logica – governo - maioria	Negociações entre governo e grupos de interesses Debates na mídia