

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O MANDATO REPRESENTATIVO

Jorge Armando de Pinheiro Simão, Academia Militar, jorgesimao@netcabo.pt

DOI: https://doi.org/10.60746/8_14_36823

ABSTRACT

The idea of representation, although simple, is nevertheless what distinguishes Western-type democracies, those in which we recognize ourselves, from the others which, for one reason or another, do not meet the requirements we believe are necessary to achieve this goal.

Firstly, the nature of the representative mandate: it's fundamentally a legal figure that differs irremediably from civil mandates in the sense that, although it shares some common characteristics, it has others that contribute decisively to shaping our political system, namely its irrevocability and the accountability of the mandate holder; I would add a third characteristic, one that marks it decisively, at least in multiparty systems, which results from the intermediation of political parties.

The question, the "*vexata questio*", is that this intermediation by the political parties sometimes seems not to be about speeding up the popular will, but about replacing it. In fact, from the moment one is elected, he becomes not a representative of the will of the people who elected him, but a representative of the party that offered him a place on the lists drawn by that party.

Now, this issue, which did not exist in the democracy of ancient Greece, despite the virtues of modern democracies, may well be their "Achilles heel" and explain some palpable disenchantment in the functioning of contemporary democratic systems.

Keywords: Representation, mandate, democracy, ethics, Southern Europe.

RESUMO

A ideia de representação, sendo uma ideia simples, é, contudo, aquilo que distingue as democracias de tipo ocidental, aquelas nas quais nos reconhecemos, daquelas outras que por uma razão ou por outra, não cumprem aqueles requisitos que entendemos serem necessários para atingir esse objectivo.

Em primeiro lugar, a natureza do mandato representativo: trata-se fundamentalmente de uma figura jurídica que se afasta, irremediavelmente do mandato civil no sentido que, embora partilhando algumas características comuns, tem outras que concorrem decisivamente para a conformação do nosso sistema político, a saber, a sua irrevogabilidade e a prestação de contas do mandatário; acrescentaria uma terceira característica, e aquela que a marca de forma decisiva, pelo menos nos sistemas multipartidários, que resulta da intermediação dos partidos políticos.

A questão, a “*vexata questio*” é que esta intermediação dos partidos políticos parece por vezes, não passar pela agilização da vontade popular mas sim da sua substituição. De facto, a partir do momento que o eleito o é, ele passa a ser não um representante da vontade do povo que o elegeu, mas um representante do partido que lhe ofereceu um lugar nas listas, por ele, partido, elaboradas.

Ora, esta questão, que não existia na democracia da antiga Grécia, pese embora as virtualidades das modernas democracias, pode bem ser o seu “calcanhar de Aquiles” e explicar algum desencanto palpável, no funcionamento nos sistemas democráticos contemporâneos.

Palavras-chave: Representação, mandato, democracia, ética, Europa do sul.

1. MANDATO CIVIL E MANDATO REPRESENTATIVO

Se há figura jurídica importante quando falamos de democracia representativa, ela é, inquestionavelmente, a figura do mandato, e, em rigor, a saúde da democracia representativa vai depender da natureza desse vínculo, da forma como está reconhecido legal e constitucionalmente e, seguramente, da maneira como é assumido pelas partes. Naturalmente que a natureza do mandato e a forma como é percebida pelo eleitorado também tem evoluído nos últimos duzentos anos e, normalmente, de forma conjugada, de par a par, o que tem contribuído, sobremaneira, para que os cidadãos dos países com sistemas democráticos se tenham sentido mais ou menos “confortáveis” com os sistemas políticos que os regem.

Afinal, o que é o mandato? Há que distinguir de que tipo de mandato estamos a falar. Do ponto de vista estritamente jurídico é um contrato consensual pelo qual uma das partes se obriga a praticar um ou mais actos jurídicos em nome de outrem (englobando aqui o mandato judicial que confere poderes de representação em juízo).

Ora, neste contrato consensual o mandatário fica adstrito ao cumprimento de várias obrigações, nomeadamente, praticar os actos compreendidos no mandato, consoante as instruções que recebe do mandante, mas também prestar ao mandante todas as informações que lhe forem solicitadas, comunicar-lhe a execução ou explicar porque razão a execução do mandato não é possível, e, finalmente, prestar contas findo o período do mandato.

No mandato civil o mandato é livremente revogável por qualquer das partes (sem prejuízo de convenção em contrário ou de renúncia ao direito de revogação) e, em princípio, a revogação do contrato implica por parte de quem revoga o dever de indemnizar a outra parte do prejuízo eventualmente sofrido. Cf. o artigo n.º 1157.º do Código Civil: “Mandato é o contrato pelo qual uma das partes se obriga a praticar um ou mais actos jurídicos por conta da outra”.

Existindo embora outros tipos de mandato como o mandato apostólico que consiste num escrito prescritivo ou proibitivo expedido pelo Papa, o mandato imperativo, em que o sentido de voto era previamente imposto e que, portanto exige uma relação constante de estrita confiança entre mandante e mandatário ou o mandato internacional, poder conferido a alguém pela Organização das Nações Unidas para vários fins, nomeadamente para resolução de conflitos internacionais, o que verdadeiramente nos interessa aqui é fazer o cotejo entre o mandato civil e o mandato representativo.

O mandato representativo partilha algumas das características com o mandato civil, nomeadamente o facto de constituir uma forma de alguém poder manifestar a sua vontade por intermédio de outrem, mas constituindo o vínculo que une o representante ao representado afasta-se dele também em grande medida, nomeadamente quanto à natureza da manifestação de vontade do mandante (representado), quanto às próprias condições do exercício do mandato, quanto à sua possibilidade de revogação e quanto à prestação de contas (Hofmann, 2007).

No mandato civil a manifestação de vontade psicológica do mandante refere-se e tem em vista a prática de actos de natureza pessoal ou patrimonial e é normalmente dirigida a um determinado objectivo a cumprir, após o qual, por via de regra, o mandato cessa por falta de objecto.

Não é assim no mandato representativo, no qual, o seu termo está previamente definido e não obedece à concretização de objectivos, que são genéricos e, na maior parte dos casos, difusos, correspondendo não directamente a interesses pessoais do mandante mas à comunidade.

Na representação política como que existe uma substituição pública, necessária e voluntária entre duas entidades em virtude de um vínculo que determina uma deslocação da imputação das acções do representante na pessoa do representado e são

estas características, a substituição pública, a existência de um vínculo e a deslocação da imputação que definitivamente separam o mandato representativo de outras formas de mandato. *“Nel dibattito giuridico-costituzionale tedesco della fine degli anni venti è venuta alla luce la distinzione tra la rappresentanza di tipo privatístico, indicata com il termine di *Verstretung*, e la rappresentanza politica, espressa per l'appunto dal termine *Repräsentation*. Mentre la prima è strettamente legata al mandato, la seconda è da questo svincolata, o, in ogni caso, appare eccedere la volontà determinata che si esprimerebbe nel mandato”* (Hofmann, 2007, p. 6).

Nem sempre terá sido assim; o mandato imperativo, comum até ao século XIX, supunha uma relação de tipo contratual, completamente afim da figura correspondente no direito privado segundo a qual os representantes não teriam outras faculdades senão aquelas que lhes foram conferidas pelos eleitores, podendo o mandato ser revogado a qualquer momento; essa ideia acabou por ser completamente ultrapassada com o casamento entre a democracia representativa e o sistema de partidos.

Esta forma de representação necessária, voluntária e expressa, própria dos nossos dias, coloca naturalmente algumas questões: a primeira das quais é a de saber se a vontade dos eleitores representa assim a vontade geral (no sentido “rousseauiano”), ou se representa as instituições; se é uma forma de manifestação da soberania popular ou apenas uma forma de designação de titulares de cargos públicos; se for este o entendimento, então isso significa que os representantes são investidos de poderes pela lei e pela Constituição e não pelos eleitores.

Questão não despidianda e já abordada por inúmeros autores (Caetano, 1983; Schmitt, 1982), a ideia de representação enquanto escolha de uma minoria de membros da comunidade que irão exercer funções de governação mesmo sendo um conceito intrinsecamente democrático, não é, contudo, o único.

A par dele coexiste um outro sentido ou conceito, um conceito técnico ou utilitário na acepção de Schmitt, segundo o qual, representativos serão todos os órgãos do Estado que exprimam a sua unidade política e que possam tornar perceptível algo que, em rigor, o não é, ou seja, o povo; seja como for, este sentido, técnico ou não, desvaloriza por completo a controvérsia sobre a utilidade e o propósito da representação.

Por outro lado, o mandato representativo é irrevogável, segundo a perspectiva que o eleitor, a partir do momento em que participa no sufrágio perde qualquer possibilidade de manifestar a sua vontade quanto ao mandato concedido e durante todo o tempo da sua duração; isso implica que o mandatário passe a gozar de total liberdade de acção; acresce que o mandatário não tem que prestar contas ao mandante e só pode ser punido politicamente através da sua não reeleição.

Portanto, e em rigor, quando falamos em mandato representativo segundo vários autores (Pitkin, 1972; Rehfeld, 2005), só poderíamos ter uma de três soluções ou três vias: A primeira, mais restritiva, considera que só existe verdadeira representação quando o representante age sob instruções detalhadas e precisas do representado e que tudo o que for além disso é um desvio, uma deturpação e um abuso relativamente ao mandato conferido; é, no fundo, o mandato imperativo.

A segunda, mais moderada, concede alguma liberdade ao representante, mas exige que este, aquando da tomada de posição em qualquer assunto relevante consulte o representado em ordem a comportar-se politicamente em consonância com a pessoa que representa.

A terceira, que atribui um grau de liberdade muito maior ao representante, confere-lhe o poder de decidir, consoante aquilo que em cada circunstância, ele presume serem os verdadeiros interesses do representado, e agir de acordo com essa presunção; a moderna representação reconduz-se a esta conduta. E acrescentaríamos uma última via que seria aquela segundo a qual o eleito, depois de o ser, deverá agir segundo a sua

própria consciência, sem constrangimentos, partindo obviamente do princípio que o eleitor aceita esse estatuto e confia no discernimento da pessoa que acabou de eleger. Ora, em rigor, o eleito deveria agir segundo aquilo que ele pensa ser a vontade do seu eleitor, mas ele não tem apenas um, mas vários, centenas, talvez milhares de pessoas que representa; como fazer, então?

Esta dificuldade também já foi resolvida há muito tempo com o conceito de soberania nacional, ou seja, a soberania deixa de residir em cada indivíduo, deixa de ser fraccionada e passa a ser atributo da nação, entidade distinta da soma das suas partes, sem que com essa ficção jurídica deixe, em rigor, de simbolizar a vontade do povo (seja qual for a forma como o definamos) (Pauvet, 2004).

O mandato imperativo está associado às democracias directas da Antiguidade, mas também à teoria da soberania fraccionada de Rousseau, para quem a soberania popular era a soma das diferentes fracções de soberania atribuíveis individualmente a cada cidadão e que conduz à ideia de representação, também ela fraccionada, segundo a qual cada eleitor detém uma parte do mandato que, em cada momento, é atribuído ao eleito, conceito posteriormente ultrapassado pela doutrina da soberania nacional (Maurice Duverger, 1980).

Note-se que em 1946, quando se aprovava o projecto de Constituição que daria origem à IVª República em França se propôs a redacção: “*le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans le peuple*” que foi rejeitada em referendo; a redacção finalmente adoptada foi: “*la souveraineté nationale appartient au peuple français*” e em 1958, a Constituição que deu início à Vª República reza assim: “*la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum*”.

A única solução foi, portanto, criar uma realidade que podemos designar como virtual, uma construção filosófica, ideológica ou de índole mais prática, mais ligada aos

interesses que se pretendem representar e transferir essa representação para as pessoas que, em cada momento assumem o ónus da eleição.

2. O NÓ GÓRDIO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Naturalmente que ao estudar-se o mandato representativo não se pode ignorar a existência de um “corpo estranho” que se interpõe na relação entre eleitor e eleito – o partido político.

O partido político não é apenas um mediador, verdadeiramente ele apropria-se da vontade do mandante (o eleitor) expressa supostamente através da adesão, pelo voto, ao programa eleitoral apresentado a sufrágio; com essa adesão legitima-se e transfere para o eleito o cumprimento do programa do partido.

Se quisermos integrar o partido político no esquema geral da representação política, então teremos que o fazer de acordo com a terceira solução ou via de que falámos atrás, como uma espécie de enxerto que introduz um maior grau de incerteza relativamente à presunção que o eleito faz da vontade do eleitor. E pior ainda que essa incerteza, o eleito, nesta variante, não tem vontade própria: a sua vontade é a do partido que o escolheu e o tornou seu representante; o eleitor, por seu turno, é uma figura funcional que se apaga logo que terminado o acto eleitoral, a sua vontade passa a ser meramente virtual e projecta-se também virtualmente na vontade do eleito.

Não falta por isso quem veja, (a propósito desta interposição dos partidos políticos) a democracia representativa como uma forma mista entre a oligarquia e a democracia (Zippelius, 1984, pp. 92-96). Também pode haver quem veja nesta relação entre o eleitor e o eleito uma verdadeira delegação de poderes ou de competências: o poder ou a competência do povo, enquanto corpo político é delegada na totalidade num agente – o eleito.

E qual seria a natureza desta delegação?

Á semelhança do que acontece nas estruturas administrativas do Estado, deveria entender-se que esta competência é inalienável e não se trata de uma transferência de poderes nem de uma disposição discricionária de poderes funcionais, mas note-se que sendo a delegação de poderes nos corpos administrativos o acto pelo qual um órgão normalmente competente para a prática de certos actos jurídicos autoriza um outro órgão ou agente a praticá-los também, mantém-se igualmente a possibilidade de avocação dessa competência.

Os requisitos desta delegação são normalmente reconduzidos a duas ou três condições: que a lei o permita, que haja dois entes públicos, um delegante e um delegado, e o acto, propriamente dito, de delegação; a natureza deste acto, é, pois, a de uma autorização (administrativa) sujeita a caducidade.

Não ignorando que existem de facto algumas similitudes com o mandato representativo, esta figura da delegação de poderes não partilha, no entanto, da mesma natureza jurídica e fáctica do mandato: a delegação de poderes ou de competências está imaginada para os corpos administrativos do Estado e obedece a uma necessidade, que não é a da legitimação política, mas a da eficácia da acção administrativa, daí a possibilidade constante da avocação por parte de quem delega.

Na relação do povo, dos governados ou dos eleitores com os governantes ou os eleitos, existe uma dimensão puramente política que é prévia relativamente a qualquer escolha quanto aos modelos de funcionamento do Estado, daí que o mandato seja irrevogável nem possa haver avocação; pode haver ruptura entre a vontade do eleitor e a vontade do eleito mas a haver, será também ela, política e só se pode exprimir através de um acto político.

Acresce que tentar associar a figura jurídico-administrativa da delegação de poderes ou autorização de exercício de competências ao mandato representativo deixaria ainda fora dos dados da equação os partidos políticos e já vimos como a participação dos

partidos políticos é hoje fundamental para compreendermos o funcionamento das modernas democracias representativas.

Por conseguinte, o triunfo do conceito de representação nacional, o qual, “grosso modo”, transfere, “*de facto et de jure*”, a soberania do povo, para órgãos eleitos, “*maxime*”, para os Parlamentos, subvertendo a ideia original de representação; o facto de, em consequência, os eleitos não se sentirem constrangidos pela vontade dos eleitores e em terceiro lugar o papel dos partidos políticos como mediadores e conformadores da vontade de quem é eleito, apropriando-se verdadeiramente e em última análise dos mecanismos da representação e anulando qualquer veleidade de responsabilidade directa entre eleito e eleitor, são, a nosso ver, sobretudo o último, elementos que introduzem um grau de desconfiança e de não reconhecimento que actualmente afecta profundamente as democracias representativas (Grossi, 2006; Pitkin, 1972:).

A existência de partidos políticos e o seu peso crescente no funcionamento da vontade popular (ou, se quisermos ser críticos, um entrave à verdadeira representação nas instituições democráticas), o seu papel de mediador imprescindível na expressão da comunicação entre governantes e governados só veio descaracterizar ainda mais a figura do mandato aplicado à representação política, o qual, ao longo dos últimos dois séculos se foi afastando cada vez mais das características próprias da figura original do mandato.

Não se contesta a bondade do princípio representativo baseado no mandato como forma de exercício do poder, embora se afigure que esta figura de mandato se centra demasiado no eleito e pouco no eleitor; a possibilidade de evolução neste particular pode bem vir a ser uma das hipotéticas saídas para a crise do modelo actual, depois de se resolver uma questão prévia – a do papel dos partidos políticos nas sociedades democráticas do futuro.

E é precisamente a pensar nesta contradição aparentemente insanável que, aqui e ali, se vão ensaiando alguns passos ou tentativas de desfazer este nó górdio; sem colocar de parte o mandato e, pelo contrário, partindo dele, existem tentativas de ressuscitar o velho mandato imperativo, mas com novas roupagens, actualizado (Urbinati, 2008).

“Com questo presupposto e in questo contesto sociopolítico non può que mutare la nozioni di rappresentanza; il popolo è chiamato a eleggere dei rappresentanti, ma al contrario si quanto avveniva nel precedente assetto cetuale, questo popolo non è portatore di un programma e di una volontà; programma e volontà politica prenderanno forma soltanto in seno alla assemblea dei rappresentanti. A ben vedere, la nuova rappresentanza política è assai poco rappresentanza, considerato che è impensabile un vincolo tra elettori e eletti; è piuttosto una autorizzazione a formare una volontà política...” (Paolo Grossi, 2006).

Também Hanna Pitkin, a propósito da concepção de Hobbes sobre a representação, afirma que: *“Whenever it appears and however it is articulated, its basic features are those of the Hobbesian argument, and eventually it encounters the same difficulties. Because it defines representation in terms of giving and having of authority. I shall call it the “authorization view”, and theorists who hold and develop it I shall call “authorization theorists”. The authorization view is one of several different ways of seeing representation, each tempting because it is partly right, but each wrong because it takes a part of the concept for the whole”* (Pitkin, 1972, p. 11).

3. O FUTURO DO MANDATO POLÍTICO

A ideia é a de que, nas sociedades actuais, dotadas de meios de alta tecnologia cada vez mais complexos estará na hora de aplicar essas novas tecnologias à representação democrática e, quiçá, salvar a própria ideia de representação política.

Se se conseguir aproximar a vontade do eleitor da vontade do eleito, ou desejavelmente, se a conseguirmos fazer coincidir, então estará desfeita essa realidade ficcionada de que falámos atrás e, a opinião do eleitorado gozará de uma expressão fiel nos órgãos legislativos que colhem a porção maior daquilo a que hoje ainda vamos chamando soberania. As experiências levadas a cabo neste âmbito sobretudo nos países nórdicos parecem inovadoras e refrescantes, contudo, levantam tantas objecções quantos os aplausos.

Uma objecção primordial coloca em questão a própria utilidade do mandato, ou seja, se o mandatário se limita a reproduzir, a todo o momento, a orientação do mandante, qual seria a sua motivação e para que serviria a representação política?

Ou vistas as coisas de uma outra perspectiva, se é possível a democracia electrónica, então porquê mediá-la, porque não há-de ser directa, dispensando a mediação?

E para que serviriam os partidos políticos, doravante obsoletos e dispensáveis? (McKee, 2005; Kaczmarczyk, 2010; Tursi, 2008) Esta perspectiva, segundo a qual a democracia representativa se justifica a si própria e em função dos seus agentes, embora seja obviamente perversa, não pode ser simplesmente descartada; significaria apenas que o sufrágio, e por conseguinte o mandato, enquanto forma de designação dos governantes através da eleição, se sobrepõe e prevalece à ideia de mandato enquanto manifestação de vontade que traduz a soberania do povo.

Parisa Molagholi é uma jovem deputada municipal de Vallentuna, nos arredores de Estocolmo; no Parlamento local, Parisa não vota de acordo com as suas ideias políticas, vota de acordo com as instruções que lhe são dadas pela Internet por qualquer habitante de Vallentuna com mais de 16 anos, que se registre no site do Partido. Ela foi a primeira política a ter um mandato de democracia electrónica directa.

Na verdade, o Demoex é um projecto experimental híbrido que procura a síntese entre a democracia representativa e a democracia directa. A ideia é levar a decisão dos

eleitores, sem filtros, até aos centros de decisão. Por exemplo, se o Demoex tiver dez deputados e, numa consulta feita através do site, 60% dos cidadãos registados estiverem a favor de uma lei e 40% contra, então seis deputados votarão “sim” e quatro votarão “não”, no momento de fazerem ouvir a sua voz no Parlamento local.

De facto, não é indiferente que os agentes políticos, ou, se quisermos, os mandatários tenham uma motivação própria, o desejo de, genuinamente, quererem acrescentar algo e ser úteis à sociedade, contribuindo com as suas próprias ideias e tendo a possibilidade de as poder aplicar; estas experiências, aparentemente, parecem dispensar essas motivações pessoais e quiçá, consideram-nas inconvenientes.

Mas estas experiências recentes, no entanto, poderão conduzir, a prazo, a uma solução, simplesmente se ela ocorrer já não estaremos a falar de democracia representativa, mas sim de algo diferente; também não é, em rigor, uma verdadeira democracia directa porquanto cria uma nova classe de mediadores cuja função pode ser a de orquestrar esta inteligência colectiva, o que levanta também novas questões e novos problemas.

A possibilidade sempre real de manipulação de dados a que a informática não está imune, bem pelo contrário, suscita grandes interrogações, dúvidas e muito cepticismo; sendo certo que no plano juridico-penal estamos ainda numa fase muito recuada que é a de saber como lidar com a nova criminalidade associada às novas tecnologias, como transplantar essa realidade para a representação política, assegurando procedimentos políticos limpos e livres de manipulação?

Esta “cyberutopia” que desponta nos países da Europa Ocidental e Estados Unidos tem de facto potencialidade para colocar um fim às democracias representativas que conhecemos, baseadas no mandato, mas é ainda prematuro anunciar-lhe a morte, porque estas novas formas de formação da vontade colectiva estão sujeitas às mesmas contingências que as anteriores e despertam alguns temores que as antigas formas de manifestação de vontade evitavam; para além disso, continua a ser uma opção muito

onerosa, que praticamente triplica o custo de uma eleição segundo os métodos tradicionais.

O teste do voto electrónico realizado em Espanha em 2005 no referendo sobre o Tratado de Constituição da União Europeia, ainda que só abrangendo 2 milhões de eleitores foi fortemente criticado pelo Observatório do Voto Electrónico; o relatório começa por referir as “condições adversas” em que realizou a auditoria, mas não impeditiva de considerar aquela experiência como “um rotundo fracasso”.

O Observatório refere a ausência de garantias para os votantes designadamente a não emissão de acreditação de voto, a ausência de procedimentos de anulação, de impugnação, de verificação e de procedimentos que garantam que o votante é o único possuidor do seu certificado.

A Holanda, que tem a experiência mais antiga de voto electrónico, remontando a 1974, interrompeu-a em 2008, regressando ao voto em papel, dadas as dúvidas quanto à segurança; foi publicamente demonstrado que a modificação de um componente informático alterava ou simulava os resultados de uma votação; a Holanda abandonou o sistema e a Alemanha imitou-a.

Outras formas de tentar recuperar a ideia de democracia representativa consiste em combiná-la com outras formas de participação política e cívica; reconhecendo as insuficiências da representação, baseada no mandato, acrescenta-lhe outras formas do cidadão poder agir segundo diferentes qualidades: como trabalhador ou empregador, como jovem ou idoso, como homem ou mulher, como aluno ou professor, ou seja, segundo as várias facetas da sua vida pessoal, da sua inserção na sociedade e das diversas formas de se relacionar com o Estado.

Esta ideia não é nova e está inclusivamente inscrita nos textos constitucionais (como o nosso); serviu de base, nomeadamente, para a criação de uma democracia supostamente consensual, com recurso constante à concertação social, à criação de

Conselhos Económicos e Sociais (como em França ou Portugal) ou até a aposta em sistemas semi-corporativos como é o caso da experiência austríaca (Kammerstat, ou Estado cameral); contudo, não é uma solução isenta de críticas.

Foi, em determinada altura, a resposta à crescente complexidade das funções do Estado em resultado de um intervencionismo estatal em praticamente todas as áreas da actividade social, mas, se obteve ganhos na prestação de serviços à população (por exemplo, na educação, na saúde, no emprego) por outro lado veio reconhecer a institucionalização do conceito de “interesse”.

Estas soluções que pretendem combinar a democracia representativa com outras formas de participação política reconhecem por um lado que o estado actual do exercício da representação não é satisfatório e pretendem supri-lo, mas ao fazê-lo, acabam por valorizar, de forma corporativa ou não, sectores bem determinados da população, provocando a exclusão e até a discriminação dos restantes.

A sensação iniludível, segundo a qual certas actividades ou certas profissões se enquadram no exercício consensual da democracia e outras não, acarretam a ideia, hoje vulgarizada, que o voto, não sendo completamente supérfluo é facilmente ultrapassado, subalternizado e pervertido por outras formas de influenciar e pressionar o poder político (Pelayo, 1982).

4. NORTE E SUL DA EUROPA: EVOLUÇÃO DO MODELO REPRESENTATIVO

Importa saber também, qual o papel da ética e da religião no norte e no sul da Europa na evolução do modelo representativo, que procura soluções para se adaptar a uma nova época, na qual as solicitações são diferentes daquelas que presidiram à sua expansão, ou, se pelo contrário assistimos ao esgotamento de um modelo, que provou ser adequado em determinado momento histórico, mas que entretanto se terá tornado

obsoleto, em função de um certo número de factores, uns endógenos, outros exógenos, os quais, de uma forma ou de outra acarretam a sua descredibilização irreversível.

A ética, enquanto conceito que se refere ao estudo dos valores e princípios ideais do comportamento humano e constitui, portanto, um subcapítulo da filosofia, de raiz eminentemente racional, e que combinado com a moral que atende sobretudo a costumes e hábitos adquiridos ou induzidos, parece exercer neste particular um papel não desprezível.

Quando acrescentámos supra que a questão não se coloca da mesma forma nos países, maioritariamente protestantes, do norte da Europa e nos países de tradição religiosa católica ou ortodoxa do sul é porque nos países do norte europeu a representação é apenas uma das formas de participação política dos cidadãos e na Europa do sul é a forma de participação política, propriamente dita, não deixando praticamente margem para outras formas de expressão.

A referência à religião é importante, não pela sua importância intrínseca (estamos naturalmente a falar de sociedades laicas em que a religiosidade tem um papel relativo), mas pelo seu concurso na moral e na ética para vincar diferenças que revelam diferentes idiossincrasias nacionais que tornam a aplicação do modelo representativo mais fácil e natural ou, pelo contrário, mais difícil (Caetano, 1983; Balicar, 1985).

Já Montesquieu, no século XVIII, dizia dos ingleses: “Eles foram os que mais progrediram de todos os povos do mundo em três pontos importantes: na fé, no comércio e na liberdade” (Montesquieu, 1985, pp. 224-225). E acrescentava Max Weber sobre essa observação certa de Montesquieu: “Não será possível que a sua superioridade comercial e a sua adaptação a instituições políticas liberais tenham algum ponto de contacto com esse grau de religiosidade que Montesquieu observou entre eles?” (Weber, 2008, p. 24).

Quando Max Weber associa a ética protestante e o espírito do capitalismo, fá-lo, entre outros motivos, porque o capitalismo, enquanto produto da Revolução Industrial, é o modo de produção dominante no Ocidente desde essa época e os países onde a Reforma triunfou assumiram um papel determinante, não só na produção de riqueza, mas também no acolhimento das principais instituições democráticas representativas. Será lícito fazer essa associação entre o desenvolvimento do capitalismo e a solidificação de modelos políticos democráticos? Cremos que sim e isso explicaria a dificuldade dos países do sul da Europa, com sociedades menos activas, presas a modos de produção ancestrais e com forte influência da Igreja Católica ou Ortodoxa desse ponto de vista menos predispostas a propiciar grandes alterações na dinâmica social (na Grécia, o casamento ortodoxo só muito recentemente deixou de ser obrigatório).

Explicaria também a fraquíssima circulação das elites na Europa do sul, sintoma iniludível de falta de vitalidade e de imobilismo social; sem circulação das elites (como em Portugal, país onde as famílias dos triunfadores da Revolução liberal de 1820 continuam, passados 200 anos, a ocupar lugares de destaque na vida económica, social e política) torna-se naturalmente mais difícil a aceitação e interiorização dos modelos democráticos que pressupõem maior mobilidade social.

Esta associação, própria dos países do norte, entre a estrita e austera filosofia religiosa e a perspicácia comercial estará porventura na base da ética protestante, ou seja, o espírito de trabalho duro, a parcimónia nos gastos, a aversão ao supérfluo e, também, um sentido de dever cívico em tudo o que se relacione com a comunidade. Certamente que nos países europeus que acolheram a Reforma, luteranos ou calvinistas, não haverá a “joie de vivre” típica dos países do sul, como bem observou Weber (Pareto, 1991; Weber, 2008).

Em contrapartida, o serviço público à comunidade alcançou níveis de razoabilidade, dedicação e desinteresse pessoal desconhecidos das sociedades do sul católico e ortodoxo, onde sempre preponderou o desejo por parte dos agentes políticos de alcançar estatuto social, riqueza e poder pessoal através do desempenho de cargos públicos.

É claro que esta dicotomia não podia deixar de se reflectir quando pensamos na oposição ainda hoje latente entre estes dois grandes grupos de países e na forma como o modelo democrático representativo funciona entre eles; no norte, flui de forma natural e os seus desvios, quando existem, são rapidamente corrigidos; no sul, pelo contrário, é uma “moda importada”, uma roupa que não sabemos como usar e os desvios ao modelo rapidamente se cristalizam e se integram numa série de peculiaridades nacionais.

Este entendimento, assumidamente pessimista, carece naturalmente de demonstração; a experiência empírica mostra à saciedade que os fenómenos de corrupção e tráfico de influências são moeda corrente nos países do sul da Europa, com a agravante de não serem combatidos de forma decisiva, tal o comprometimento das classes políticas; Weber chama a atenção para o facto de que o ponto de partida da ética económica subjacente ao capitalismo encontra as suas raízes, no protestantismo luterano, no calvinismo e no anabaptismo, no sentido em que da base moral do protestantismo emerge não só a valorização religiosa do trabalho e da riqueza mas também uma forma de vida que submete o indivíduo a uma lógica férrea e coerente, através da disciplina, do método e da racionalidade.

Weber era um crítico da secularização destes valores que, segundo ele, trariam a desumanização, o que, de algum modo, lhe valeu a aproximação da doutrina marxista que via nele um precursor.

Pareto concebe a evolução das sociedades políticas como a oposição perpétua entre duas categorias de pessoas, os inovadores e os consolidadores, que se vão alternando no poder. Apesar do seu comprometimento com o fascismo, trata-se, ainda hoje, de uma visão original e inovadora das sociedades humanas, um pouco na linha de Maquiavel, mas referida às grandes massas; particularmente, essa percepção tem contribuído, mais do que qualquer outra causa, para o desprestígio dos políticos e para o descrédito do regime.

O mesmo se pode dizer para a Espanha e a Grécia (Koutsoukis, 2003); em Itália, desde a 2ª Guerra Mundial, o poder político convive, em relativa harmonia, com organizações criminosas que não escondem a sua influência no funcionamento e evolução do sistema político; esse poder paralelo vai subsistindo, (num país durante décadas conhecido por ser governado por directores-gerais, tal a instabilidade governativa) e não se perspectiva uma vontade séria de o suprimir.

É evidente que este deficit de valores éticos aplicados à política não pode deixar de constituir um sério obstáculo a uma verdadeira enraização das democracias e da democracia representativa em particular; é como se se estivesse a macaquear um comportamento sem atentar ao seu significado; naturalmente, esta atitude, com raízes sociológicas profundas, não é de molde a perdurar por muito tempo.

Até que ponto este problema da falta de ética na política pode constituir uma marca distintiva dos países do sul da Europa e os arruma numa categoria à parte no contexto europeu? Os fenómenos de corrupção, activa e passiva, do nepotismo e do tráfico de influências devem ser tratados de forma séria, não na sua vertente criminal, que não tem lugar aqui, mas como manifestações de uma forma peculiar dos agentes políticos se apropriarem de um mandato que lhes foi atribuído, exercendo-o para benefício pessoal ou de grupo.

Não significa isto que o fenómeno da corrupção seja algo de novo, pelo contrário, tudo leva a crer que sempre fez parte das sociedades politicamente organizadas, talvez de forma imemorial, contudo, tornou-se particularmente grave a partir do momento em que essas sociedades assentam num contrato social segundo o qual alguns se comprometem a representar os outros segundo princípios sãos e baseados na confiança e esse rompimento de contrato é particularmente visível nos países do sul da Europa. Em rigor, a corrupção é uma espécie de “patologia da política”, como já o afirmavam algumas correntes do behaviorismo (Friedrich, 1972), um sintoma de crise nas relações entre a sociedade e o “mundo da política” representado por um abandono por parte da classe política de certos limites éticos, que a dado momento entende não lhe serem aplicáveis.

E apesar de existirem algumas diferenças relevantes de país para país, é lícito e faz sentido agrupar Portugal, Espanha, Itália e Grécia, englobados num “case study” sobre o papel da corrupção nas democracias representativas europeias.

Portugal, Espanha e Grécia nunca haviam experimentado até meados dos anos '70 um período de estabilidade democrática, pese embora algumas experiências mal sucedidas (como a da 1ª República em Portugal). A Itália, embora tenha acedido à democracia logo após a IIª Guerra Mundial, em rigor, nunca gozou de estabilidade governativa dado o seu sistema de partidos fragmentado (a que alguns autores chamam de “pluralismo polarizado”), da falta de alternância, do seu clientelismo entrincheirado, pelo menos até aos anos '90 quando ocorreu uma verdadeira purga na sua classe política, precisamente devido à corrupção generalizada.

O AUTOR

O autor é Professor Auxiliar da Academia Militar e Regente das disciplinas de Direito Penal I, Direito Penal II, Direito de Ordenação Social, Direito Penal e Processual e Noções Fundamentais de Ciência Política e Direito Constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, S.; Keane, J.; Merkel, W. (2011). *The Future Of Representative Democracy*. Cambridge University Press.
- Antonopoulos, G. (2010). *Crime Without Punishment*. Center for Studies of Democracy, European Commission.
- Arter, D. (2006). *Democracy in Scandinavia: Consensual, Majoritarian or Mixed*. Manchester University Press.
- Bacelar Gouveia, J. (2012). *Direito, Religião, Sociedade no Estado Constitucional, ILPD*. Quid Juris.
- Bobbio, N. (1972). *De Mosca et Pareto*. Droz.
- Brennan, J. (2011). *The Ethics of Voting*. Princeton University Press.
- Caetano, M. (1983). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional* (6ª edição). Almedina.
- Cassese, S. (2009). *Manuale di Diritto Pubblico*. Giofrée Editori.
- De Kerkhove, D; Tursi, A. (2006). *Dopo la Democrazia? Il Potere e la Sfera Pubblica Nella Epoca Delle Rete*. Apogeo.
- Duso, G. (2003). *La Rappresentanza Politica, Genesi e la Crisi Delle Concetto*. Franco Angeli.
- Duverger, M. (1980). *Institutions Politiques et Droit Constitutionnelle – Les grandes systemes politiques*. PUF.
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs.
- Fernandes, A. J. (2008). *Introdução à Ciência Política, Teorias, Métodos e Temáticas*. Porto Editora.
- Finley, M. (2011). *L’Invention de la Politique*. Flammarion.
- Garcia-Pelayo, M. (1982). *Las Transformaciones del Estado Contemporaneo* (3ª edición). Alianza Universidad.
- Grossi, P. (2006). *Mitologie Giuridiche della Modernità*. Giuffré Editore.

- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Political Press.
- Hofmann, H. (2007). *Rappresentanza-Rappresentazione: Parola e Concetto dall'Antichità all'Ottocento*. Giuffré Editore.
- Innenarity, D. (2009). *A sociedade Invisível*. Teorema.
- Kaczmarzyk, A. (2010) *Cyberdemocracy: Change of Democratic Paradigm in the 21st Century*. Key Publishing House.
- Keane, J. (2012). *Vida e morte da democracia*. Edições 70.
- Pitkin, H. (1972). *The Concept of Representation*. Berkeley University of California.
- Sadoun, M. (2008). *Suffrage Universel et Démocratie: la Difficile Équation*. Hors de serie, Revue Le Point.
- Sartori, G. (2005). *Elementos de Teoria Política* (edição em castelhano). Alianza Editorial.
- Schmitt, C. (1988). *The Crisis of the Parliamentary Democracy*. Massachusetts Institute of Technology.
- Simão, J. (2022). *A representação Política*. Revista Proelium IX.
- Urbinati, N. (2008). *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. University of Chicago Press.
- Weber, M. (2008). *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Thompson Learning.