

A importância e o significado do princípio da publicidade para a representação político-democrática: reflexões a partir de Kant e Condorcet

**The relevance and the meaning of the principle of
publicity for a democratic political representation:
Reflections based on Kant and Condorcet**

Cristina Foroni Consani¹
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Joel Thiago Klein
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Resumo

O presente artigo coloca em questão o voto parlamentar secreto a partir de uma análise abrangente sobre a representação política na democracia. Os argumentos desse texto são construídos a partir das teorias políticas de Kant e Condorcet e sustentam a importância do uso do princípio da publicidade como critério moral e político de legitimação de um governo representativo e democrático.

Palavras-chave: voto secreto, publicidade, representação, democracia.

Abstract

This paper brings into question the secret vote in Parliaments on the basis of a more comprehensive analysis about political representation in democracy. The arguments are built based on the political theories of Kant and Condorcet and sustain the importance of using the principle of publicity as a criterion for the moral and political legitimacy of a representative and democratic government.

Keywords: secret vote, publicity, representation, democracy.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Av. Senador Salgado Filho, 3000, Lagoa Nova, 59078-970, Natal, RN, Brasil. E-mail: crisforoni@yahoo.com.br, jthklein@yahoo.com.br

O modo como os parlamentares emitem seus votos, de forma aberta ou secreta, é um dos grandes temas das democracias contemporâneas e está atrelado à legitimidade, à transparência e à possibilidade de controle dos representados sobre os representantes, mas também é considerado em sua relação com a segurança e a liberdade exigidas para o exercício da própria democracia. Tanto a defesa do voto aberto quanto a defesa do voto secreto são feitas em nome da democracia.

Por um lado, aqueles que defendem o voto secreto argumentam que os parlamentares ficariam desprotegidos e seriam facilmente pressionados pela mídia e por grupos com grande poder econômico para votarem de um determinado modo. Nesse sentido, o voto secreto em determinados temas é considerado um elemento constitutivo da própria democracia na medida em que possibilita a independência dos representantes no momento de fazerem suas escolhas em nome do interesse público. Por outro lado, os defensores do voto aberto sustentam ser este o único modo de haver transparência na política e de a sociedade poder realizar a fiscalização e o controle sobre os seus representantes, o que, por sua vez, é essencial à democracia. Diante da relevância desse controle, as pressões políticas que podem recair sobre os parlamentares são consideradas vicissitudes que uma democracia de razoável estabilidade tem condições de suportar. Ambos os argumentos entraram em cena recentemente no contexto brasileiro quando da votação, pelo Congresso Nacional, da Proposta de Emenda Constitucional 349/2001, cujo objetivo era a eliminação das possibilidades de voto parlamentar secreto abrangidas pela Constituição Federal de 1988.²

Antes de se passar a uma análise detalhada do tema do voto secreto no Parlamento, é preciso assinalar que democracia e representação, na filosofia e na teoria política, não são conceitos necessariamente associados. Há condições específicas sob as quais se pode considerar um governo representativo e democrático. De acordo com Bernard Manin, o conceito de representação nascido na modernidade acentua a diferença entre o governo por representação e a democracia. Nesse sentido, o governo representativo é definido como aquele no qual os governantes, designados por eleições em intervalos regulares, conservam uma certa independência dos representados no que diz respeito à tomada de decisões (Manin, 1996, p. 17-18). Nesta definição, o que se observa predominantemente é a ausência de controle efetivo do povo sobre seus governantes. Embora Manin reconheça que o governo representativo comporta elementos democráticos, ele chama a atenção para a dimensão oligárquica que esta teoria pode assumir, a qual se manifesta principalmente por meio do que ele chama de “princípio da distinção”. Analisando a criação do governo representativo na Inglaterra, França e Estados Unidos, Manin ressalta que a ordem jurídico-social destes países foi conscientemente elaborada de modo que os representantes eleitos fossem socialmente distintos e superiores aos

² A regra geral para as votações realizadas no legislativo federal no Brasil é que tais votações sejam abertas. Contudo, a Constituição, até a promulgação da Emenda Constitucional 76/2013, previa as seguintes possibilidades de votação secreta, a saber: (i) a aprovação, no Senado Federal, das indicações feitas pelo Presidente da República de Magistrados dos Tribunais superiores, de Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República, de Governadores de Territórios, de Presidente e Diretores do Banco Central, do Procurador-Geral da República e de titulares de outros cargos que a lei determinar (art. 52, III); (ii) a aprovação, pelo Senado Federal, dos chefes de missão diplomática de caráter permanente (art. 52, IV); (iii) a aprovação, pelo Senado Federal, da exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término do seu mandato (art. 52, XI); (iv) a votação, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, da perda do mandato de parlamentares por falta de decoro parlamentar ou em razão de condenação criminal com sentença transitada em julgado (art. 55, § 2º); e (v) a votação, em sessão conjunta das duas Casas Legislativas, de apreciação do veto do Presidente da República a projeto de lei originária de qualquer uma das Casas (art. 66, §4º). As duas últimas possibilidades de voto secreto foram eliminadas pela Emenda Constitucional 76/2013, que aboliu a votação secreta nos casos de perda de mandato parlamentar e de apreciação de veto, permanecendo, contudo, as demais.

eleitores. Isso se configurou pela inclusão de critérios censitários para a concessão de direitos políticos.³

Por outro lado, Nadia Urbinati sustenta que no século XVIII também foram desenvolvidas teorias que buscaram conciliar representação e democracia. Uma dessas tentativas políticas pode ser encontrada nas obras de Paine e de Condorcet, que rompem com a perspectiva da política como atribuição dos representantes eleitos. A representação passa a designar um processo político que é estruturado de forma circular entre instituições e sociedade, no qual cada cidadão pode participar por meio de canais formais de participação instituídos por meio da própria Constituição de seu país. Cria-se um sistema político de representação que transmite a vontade política do povo por meio de assembleias eleitas. Assim, a própria relação entre representantes e representados ocorre de forma distinta, abrindo-se a possibilidade para que os cidadãos façam suas escolhas e exerçam seu julgamento sobre aqueles que irão eleger mais a partir de seus projetos e ideias políticas do que baseados em aspectos personalistas. A concepção de democracia associada a este paradigma é o que Urbinati reconhece ser de fato uma *democracia representativa*, haja vista permitir o estabelecimento de uma relação diferenciada entre representantes e representados, entre Estado e sociedade e entre representação e participação direta. Esses meios são basicamente os instrumentos políticos e jurídicos de controle dos representados sobre os representantes (cf. Urbinati, 2006, p. 24-25).

Considerando a centralidade desse tema, não apenas no contexto brasileiro, mas também no contexto de qualquer sociedade em que a representação democrática é objeto de discussão e de busca de aprimoramento e de consolidação, o *objetivo deste artigo é defender a tese de que o voto parlamentar secreto gera um déficit de legitimidade moral e política na democracia representativa*. Para isso, enfrenta-se essa questão em dois momentos. Primeiro, busca-se responder as seguintes questões: que modelo de representação deve ser realizado para que a democracia se torne política e moralmente legítima? Ou ainda, como tornar a democracia representativa? A construção dos argumentos é feita a partir dos textos políticos do filósofo alemão Immanuel Kant, que reintroduziu na política a liberdade de julgamento (cf. Urbinati, 2006) juntamente com critérios jurídico-morais de legitimação do Estado e da atuação dos representantes. No segundo momento, objetiva-se responder as seguintes questões: como os procedimentos democráticos devem ser implementados em um governo representativo para que ele seja considerado uma democracia, ou ainda, como tornar a representação democrática? Neste caso, a construção dos argumentos é realizada a partir da teoria política do filósofo francês Condorcet, que refletiu sobre distintas formas de garantir a legitimidade político-democrática para um governo de uma nação que necessariamente precisa adotar a representação. Em ambos os momentos, o conceito central será o de *publicidade*, o qual será abordado primeiramente a partir de uma perspectiva moral e em seguida a partir de uma perspectiva política, sendo que ambas devem ser consideradas, ao nosso ver, duas faces da mesma moeda.

³ Essa análise de Manin toma as teorias de Sieyes e de Madison como exemplos de propostas de governo representativo.

A publicidade do voto parlamentar como um critério moral da legitimidade da representação em uma democracia

De acordo com a filosofia política de Kant, o único Estado moralmente legítimo é aquele que possui uma *forma de governo republicana*. A constituição republicana se funda sobre três princípios: a liberdade de cada membro da sociedade como *homem*, a igualdade de todos os homens como súditos e a independência de cada membro de uma comunidade como cidadão. A *liberdade* se refere ao direito de cada homem buscar a sua felicidade do modo como lhe aprouver, desde que não cause dano à liberdade dos outros de fazer o mesmo. Um governo que quisesse impor um conceito de felicidade, seja a partir do conceito de felicidade do governante, seja a partir do conceito de felicidade de uma maioria, estaria tratando o povo como criança e tal governo seria o maior dos despotismos. A *igualdade* se refere à condição de que todos devem possuir os mesmos direitos e que ninguém pode constranger a quem quer que seja exceto pela lei pública. Em outras palavras, não pode haver uma classe social, como a nobreza, que por nascimento tenha direitos distintos de todos os demais. A *independência* se refere ao direito de que cada um garanta a sua própria existência e conservação unicamente aos seus próprios direitos e capacidades e não ao arbítrio de um outro no povo (cf. Kant, 2005, 179s./6:315f; 2004, 75-82, 127s./8:290-296, 349f).⁴

Para que esses três princípios sejam acolhidos em uma constituição republicana, três critérios precisam ser satisfeitos: a separação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; a adoção de uma forma representativa; e a institucionalização das leis e dos procedimentos do governo. A *separação dos poderes* é constitutiva da legitimidade do governo republicano. Os três poderes são dignidades que emanam da vontade unida do povo e constituem o Estado. A relação entre os poderes ocorre de três modos: são coordenados, isto é, complementam-se mutuamente formando o Estado em sua realidade; são subordinados uns aos outros no sentido de que um não pode usurpar a função dos outros; e unem-se na medida em que pela sua atuação se atribui a cada membro do Estado o seu direito (Kant, 2005, 182s./06:315f). Nesse caso, Kant reconhece no exercício da separação dos poderes a separação entre pessoas e funções. A mesma pessoa (moral ou física) não pode exercer ao mesmo tempo a mesma função. A *forma representativa* se refere ao fato de que apenas com a existência de representantes é que o povo pode julgar sobre si mesmo, sendo, desse modo, autônomo e livre. O legislador não representa apenas um grupo, mas a vontade unida do povo. É a partir disso que Kant considera toda a democracia não representativa **nos** moldes gregos como um despotismo, pois “funda um poder executivo em que todos decidem sobre e, em todo o caso, também contra um (que por conseguinte não dá o seu consentimento), portanto, todos sem no entanto serem todos, decidem – o que é uma contradição da vontade geral consigo mesma e com a liberdade” (Kant, 2004, 130/8:352). E, finalmente, a *institucionalização das leis e dos procedimentos do governo* é o elemento característico da *res publica* enquanto governo das leis e não governo dos homens. Para Kant, um bom governo nada diz de uma boa forma de governo: “Quem governou melhor que um *Tito* ou um *Marco Aurélio*? E, no entanto, um deixou como sucessor um *Domiciano*, e o outro um *Cómodo*; o que não teria acontecido com uma boa constituição política” (Kant, 2004, 132/8:353). Em outras palavras, com uma

⁴ Nas citações das obras de Kant, apresenta-se também após a barra a referência a partir da *Akademie-Ausgabe*.

boa constituição política, mesmo governantes mal intencionados ou ineptos não conseguiriam comprometer ou usurpar a legitimidade moral de atuação do Estado, ainda que não realizassem um bom governo.

A forma de governo republicana, que se erige a partir dos três princípios e cumpre os três critérios apresentados acima, é a única forma de governo legítima, pois apenas ela pode ser justificada a partir de princípios *a priori* derivados, segundo Kant, do imperativo categórico do direito, o qual assevera: “age exteriormente de tal modo que o uso livre do teu arbítrio possa coexistir com a liberdade de cada um segundo uma lei universal” (Kant, 2005, 44/6:231). Nesse caso, os aspectos republicanos são aspectos que atribuem uma legitimidade moral ao Estado. Mas um Estado pode ter uma forma de governo republicana (*forma regiminis*) e, ainda assim, adotar distintas *formas de Estado*, conforme a diferença das pessoas que possuem o poder soberano no Estado, isto é, conforme quem possui a soberania (*forma imperii*). Há três formas possíveis de Estado, as quais podem comportar diversas variações, a saber: quando “a soberania é possuída por *um só*, ou por *alguns* que entre si se religam, ou por *todos* conjuntamente, formando a sociedade civil (*autocracia, aristocracia e democracia*; poder do príncipe, da nobreza e do povo)” (Kant, 2004, 130/8:352). Todas essas três formas de organização da soberania do Estado, caso possuam uma forma de governo republicana, são moralmente legítimas.⁵ Assim, um Estado que assume como forma de organização de sua soberania política a democracia, para ser legítimo, precisa respeitar os critérios morais de um modo de governo republicano.

Poderíamos investigar detalhadamente como cada um dos três critérios republicanos deveria ser interpretado e implementado em um Estado democrático, mas como o objetivo desse texto é discutir a questão do voto parlamentar secreto, cabe analisar mais detidamente quais seriam os critérios oferecidos pela filosofia política kantiana para se pensar a representação em uma democracia.⁶ Em seus textos sobre política, Kant não apresenta teoria estendida sobre como a representação deveria funcionar, mas a partir de algumas de suas reflexões podemos construir os princípios gerais sobre como a representação deveria funcionar para que ela legitime moralmente a democracia. Para Kant, o principal elemento da representação política é a *publicidade*, a qual possui pelo menos três aspectos: *a enunciação pública das máximas*; *a universalidade contida na formulação das máximas*; e *a institucionalização da apresentação das máximas*.

Primeiro aspecto: a enunciação pública das máximas. No final do ensaio *À paz perpétua*, Kant apresenta o que ele chamou de fórmula transcendental do direito público: “*são injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas não se harmonizem com a publicidade*” (Kant, 2004, 165/8:381). Por máxima entende-se aqui o princípio geral pelo qual um sujeito age, tal como: ‘buscar e manter o poder a qualquer custo’ ou ‘mentir e enganar todas as vezes que tal atitude trouxer mais vantagens que desvantagens’, ou ainda ‘respeitar o direito de todos os homens’. Segundo Kant, uma vez que não se possa pronunciar uma máxima em voz alta, ou ainda, toda vez que eu não posso confessar publicamente a intenção da minha ação sem que isso, ao mesmo tempo, provoque inevitavelmente a oposição de todos, então tal máxima é injusta. Esse princípio é considerado

⁵ Em alguns momentos, Kant sugere que a autocracia ou monarquia seria a forma mais fácil para se realizar uma república. Acredita-se, contudo, que a partir de argumentos construídos com base nas premissas da própria teoria moral e política kantiana, pode-se defender que a forma de soberania moralmente mais legítima seria a democracia. Esse tópico, porém, demanda um artigo independente e, para os fins do presente texto, basta considerar que a democracia pode ser uma forma moralmente legítima se ela respeitar os critérios de um modo de governo republicano apresentados acima.

⁶ Para uma análise detalhada do conceito de representação política em Kant ver Pinzani (2008).

negativo, pois serve apenas para conhecer aquilo que não é justo em relação aos outros. Porém, nem todas as máximas que toleram ou suportam a publicidade são por si mesmas justas, pois pode acontecer que quem detém o poder supremo num governo não precise ocultar suas máximas, simplesmente porque possui a força ao seu lado. Por isso, não basta apenas que as máximas tolerem a publicidade, é necessário que elas também sejam justas. É nesse contexto que Kant apresenta a versão positiva do princípio da publicidade: *“todas as máximas que necessitam da publicidade (para não fracassarem no seu fim) concordam simultaneamente com o direito e a política”* (Kant, 2004, 171/8:386).

Ora, a partir desses princípios, os quais Kant assevera serem autoevidentes para qualquer um, fica claro que, numa forma de governo republicana, a relação entre o representante (qualquer que seja a forma de Estado, monarquia, aristocracia ou democracia) e o representado (sempre o povo inteiro) é legítima na medida em que o representante apresenta publicamente as suas máximas. Esse aspecto, a partir do caso específico de uma democracia, significa que toda decisão tomada pelo representante político deveria ser publicamente informada aos representados, os quais não são apenas os seus eleitores, mas sempre o povo inteiro. Note-se que não se trata meramente da enunciação de um simples “sim” ou “não” para uma questão, mas, juntamente com um “a favor” ou “contra” no momento de uma votação, também a apresentação pública das principais razões pelas quais ele tomou aquela decisão e não outra. Essas razões, as quais se pode assumir que constituem as máximas das suas ações, devem ser publicamente divulgadas, permitindo que o povo tenha acesso às razões pelas quais os seus representantes tomaram aquela decisão e não outra.⁷ Evitar tal publicidade das máximas seria o mesmo que adotar, como princípio, a posição de que os representantes possuem razões injustas, já que não podem ser publicamente apresentadas, algo que compromete moralmente o procedimento de decisão política.

Segundo aspecto: a universalidade contida na formulação das máximas. A apresentação pública das máximas de atuação política implica a ideia de que tanto as máximas (razões) quanto as decisões (as próprias leis) sejam formuladas de modo tal que qualquer um possa dar o seu consentimento. Para Kant, a pedra de toque que garante a legitimidade de uma legislação é a possibilidade do povo consentir com a legislação. Essa possibilidade de consentimento significa que cada membro do povo poderia moralmente assumir para si o cumprimento daquela legislação, sem que ele se representasse, dessa forma, como descumprindo uma lei moral. Nesse caso, “aquilo que o povo (a totalidade dos súditos) não pode decidir sobre si mesmo e os seus membros não pode também o soberano decidi-lo sobre o povo” (Kant, 2005, 204/6:329; 2004, 83/8:297). Esse critério que deve estar presente na formulação das leis também deve estar presente na atuação de cada representante político em uma democracia. Esse aspecto da possibilidade de consentimento envolve dois elementos. Por um lado, não se trata de um consentimento real, isto é, o representante tem legitimidade para decidir algo mesmo que isso contrarie os interesses da maioria. Nesse caso, tem-se aqui a distinção rousseauiana entre a vontade geral e a vontade de todos. O representante pode apresentar razões para tomar uma decisão tendo em vista aspectos que extrapolam a soma dos interesses dos membros singulares do povo. Desse modo, Kant mantém em aberto o direito

⁷ Interpreta-se aqui o conceito de máxima como “as razões apresentadas para se realizar determinado fim”. Se as razões apresentadas pelos representantes não coincidem com o fim publicamente afirmado ou mesmo realizado, ou ainda, se o próprio fim não consegue passar pela prova da publicidade, então tem-se a situação na qual a publicidade pode regular as ações dos representantes, pois tais contradições com a vontade geral podem ser desmascaradas no debate público.

e a necessidade do representante utilizar o seu julgamento para ponderar aspectos que podem estar sendo ignorados pelas perspectivas singulares dos representados. Nota-se que a própria noção de povo se prefigura na teoria política kantiana como uma ideia que abrange a totalidade dos interesses não apenas dos indivíduos atualmente existentes num momento histórico, mas também dos indivíduos futuros. É pelo direito a essa liberdade que o representante pode sair em defesa dos direitos de uma minoria, evitando, assim, a tirania da maioria. Por outro lado, o campo de decisão de um representante é limitado pela noção daquilo que moralmente um indivíduo e um povo podem decidir sobre si mesmos. Segundo a ética kantiana, um indivíduo não pode ser dono de si no sentido de que se pode ser dono de uma coisa, ou seja, há deveres para consigo mesmo que proíbem, por exemplo, a escravidão voluntária e uma série de outros atos que corrompam a dignidade da própria pessoa humana. Essas mesmas restrições também se aplicam ao povo. É nesse sentido que Kant afirma que um povo, por algum motivo específico, pode tomar a decisão de estagnar por algum tempo o esclarecimento e a liberdade de se fazer um uso público da razão (liberdade de expressão), como num estado de guerra, por exemplo. Mas um povo jamais pode abdicar completamente do seu dever para com o esclarecimento e, por isso, jamais pode tomar atitudes que possam prejudicar o esclarecimento das futuras gerações e o seu próprio, uma vez passado o estado de exceção (cf. Kant, 2004, 15s/8:38f). Ora, se um indivíduo e o próprio povo não podem tomar essa decisão para si, tal decisão também jamais pode ser tomada legitimamente por um representante político. Nesse caso, a pedra de toque da possibilidade de consentimento se refere à possibilidade moral e racional de se aceitar determinada decisão, a qual sempre precisa respeitar os três princípios constituintes de uma república, a liberdade, a igualdade e a independência (cf. Kant, 2004, 82s/8:297).

É de extrema importância notar que esse aspecto da possibilidade de aceitação, a partir da universalizabilidade da máxima, possui em si mesmo um princípio que fomenta o processo de esclarecimento político tanto dos representantes quanto dos representados. *Da perspectiva do representado*, o procedimento do representante apresentar razões que possam ser aceitas por todos e de formular leis que valham para todos gera um processo de educação de bons cidadãos. É pela vivência desse procedimento político que os próprios indivíduos que constituem o povo gradualmente passam a exercer a sua capacidade reflexiva até alcançarem uma perspectiva mais geral que possa ser comungada por todos. É assim que um indivíduo aprende, por exemplo, a respeitar o direito de outros terem opiniões distintas, a respeitar o direito de outros indivíduos viverem de acordo com conceitos distintos de felicidade, enfim, a respeitar os direitos das minorias, pois, para Kant, é de uma boa constituição do Estado que se pode esperar a boa formação moral de um povo (cf. Kant, 2004, 147/8:366). *Da perspectiva do representante*, por outro lado, deve-se partir do pressuposto de que ele ou eles possuem o caráter moral de querer de fato representar a vontade geral do povo. A partir disso, somente quando o soberano (o legislativo) se pronuncia a respeito de suas razões para tomar determinada decisão é que os súditos, especialmente na figura dos homens de letras, podem, a partir da sua liberdade de “escrever”, ajudar o soberano a corrigir seu julgamento. Nesse caso, a não exposição pública das razões que o levaram a tomar determinada decisão somente poderia ser admitida a partir de duas justificativas: ou o representante não tem o comprometimento moral de representar a vontade geral, algo que destruiria a legitimidade da própria forma de governo e da sua condição de representante, ou admite-se que o representante não pode errar ou ignorar nada, o que seria o mesmo que representá-lo como agraciado por inspirações celestes e como estando numa condição de superior à

humanidade (cf. Kant, 2004, 91/8:304), algo que por si mesmo é um absurdo que afronta a comum razão humana.

Terceiro aspecto: a institucionalização da apresentação das máximas. Uma constituição republicana enquanto governo das leis e não governo da vontade arbitrária dos homens implica que a sua forma interna de funcionamento deve respeitar determinados procedimentos, os quais não são apenas mera burocracia vazia, mas momentos daquele governo das leis. Nesse caso, a própria publicidade dos procedimentos de representação deve ser institucionalizada e não deixada à revelia do arbítrio dos representantes. Não importa, pelo menos em princípio, como ou o quanto os representados acompanham de fato a *publicização* das razões dos representantes, o que importa é que os representados e, principalmente, os homens de letras possam acompanhar os procedimentos e as razões de decisão dos representantes do povo. Nesse caso, uma lei que faculta ou mesmo prescreve o sigilo de determinados procedimentos políticos de deliberação está em franca contradição com os critérios da institucionalização da publicidade, por conseguinte, com a moralidade e legitimidade de uma forma de governo republicana.

Todos esses três aspectos da publicidade são condições de legitimidade da representação. Eles permitem que os indivíduos façam um uso público da sua razão e seja possível aquilo que hodiernamente se chama de opinião pública,⁸ não apenas no sentido de uma agregação das diferentes opiniões, mas também de uma qualificação das opiniões a partir da avaliação das diversas razões presentes no agir político. Apenas uma democracia que assume a forma de governo republicana pode possuir internamente o princípio que conduz ao aperfeiçoamento político-moral, tanto do Estado como também do povo que o compõe.

A questão que se coloca então é a seguinte: como tornar uma democracia representativa? Através da publicidade dos atos e máximas dos representantes, pois “todas as máximas que necessitam da publicidade para não fracassarem no seu fim concordam simultaneamente com o direito e a política”.

A publicidade do voto parlamentar como critério político da legitimidade democrática da representação

Se a teoria kantiana apresenta uma resposta para a questão de como tornar uma democracia representativa, uma resposta sobre como tornar a representação democrática pode ser encontrada na obra de Condorcet. O filósofo iluminista não foi o primeiro a considerar a representação um instrumento necessário para a realização da democracia. Esse tema já havia figurado em escritos políticos bastante expressivos na literatura do século XVIII, como nos *Federalist Papers* (Hamilton et al., 1987) e nos escritos de Sieyes (1994) e de Paine (2009) e, como apresentado acima, nos textos políticos de Kant. Todavia, a singularidade de sua teoria consiste justamente em ter percebido o risco de uma expropriação, pela via da representação, da soberania popular. Por essa razão, ele tem uma preocupação especial em manter os poderes delegados sob a fiscalização e controle popular, a fim de evitar qualquer espécie de usurpação ou desvirtuamento que possa caracterizar um “despotismo representativo”.

A análise do conceito de despotismo proposto por Condorcet assume grande relevância, uma vez que ele desvela as arbitrariedades às quais qualquer sociedade

⁸ Sobre isso, ver Klein (2009).

democrática pode estar submetida quando seus representantes políticos não estão realmente comprometidos com aqueles que os constituíram. As reflexões sobre esse tema encontram-se principalmente em um texto de 1789, *Ideias sobre o despotismo*, no qual Condorcet define o despotismo como a submissão dos indivíduos à vontade arbitrária de outrem. O autor considera haver duas espécies de despotismo: o direto e o indireto. O despotismo direto ocorre quando os representantes dos cidadãos “não têm os meios suficientes para reformar as leis que acham contrárias à razão e à justiça”. Já o despotismo indireto existe quando, “apesar da resolução da lei, a representação não é igual nem real, ou quando se está submetido a uma autoridade que não é estabelecida pela lei” (Condorcet, 2013, p. 30).

O conceito de despotismo indireto é o mais relevante na análise da questão da publicidade dos votos parlamentares e sua relação com uma representação democrática. Esse tipo de despotismo é muito mais insidioso e de difícil constatação do que o direto, exigindo da estrutura política do país muito mais do que meios de reforma legislativa (que bastaria para combater o despotismo direto). Ele pode se instalar mesmo em países com garantias constitucionais e eleições livres, uma vez que qualquer grupo que detém o poder (Legislativo, Executivo, clero, juizes, militares, homens de negócios, ou mesmo o povo) pode exercer uma interferência despótica sobre o governo de maneira indireta e sem modificar sua estrutura político-jurídica. Isso porque o que está por trás dessa forma indireta de despotismo é a ação, também indireta, de grupos que usam as garantias democráticas (liberdade de expressão e de associação, por exemplo) para influenciar de forma desigual as ações governamentais. Por essa razão, o modo como Condorcet define o despotismo abarca não apenas a violação dos procedimentos, mas também as desigualdades na distribuição do poder e da influência social.⁹ Assim, quando se trata de evitar o despotismo da representação, além das garantias constitucionais aos direitos fundamentais e dos meios legais de modificação da legislação, é também necessária a criação de mecanismos para que os cidadãos possam rechaçar ou consentir com as medidas do governo, assim como velar para que sua representação seja “igual e real”. Condorcet aponta para o fato de que o despotismo indireto da representação somente pode ser combatido na medida em que for desenvolvido um desenho institucional no qual os representantes não mantenham apenas um vínculo moral com o povo, mas também um vínculo político-institucional, isto é, para que o povo possa atuar não apenas nos intervalos regulares das eleições, mas que possa sempre exercer seu poder político.

Desse modo, na teoria condorcetiana, o governo representativo é complementado com mecanismos que permitem o exercício do governo direto e, consequentemente, os poderes delegados são delineados de forma bastante limitada e submetidos à constante fiscalização popular. Para que a fiscalização popular ocorra de forma eficaz, a publicidade das decisões tomadas pelos representantes é condição *sine qua non*. O projeto de conciliação entre governo representativo e democracia é sustentado sobre três principais aspectos, a saber: a *multiplicação dos lugares de deliberação e de tomada de decisão*; o estabelecimento de *poderes que permanecem com o povo* (poderes positivos e negativos), os quais geram a perspectiva da reversibilidade das decisões, e o *estabelecimento de prazos* (sistema de retardamento das decisões). Este último aspecto, o estabelecimento de prazos para a tomada das decisões políticas, é bastante relevante para se enfrentar uma crítica comumente lançada em teorias políticas modernas e contemporâneas contra a participação popular direta nas decisões, qual seja: que o povo pode agir de modo

⁹ Nesse sentido ver o texto de Lukes e Urbinati in Condorcet (2012, p. xxx/xxxi).

irracional quando sob o efeito de paixões, interesses ou comoções. Contudo, apenas os dois primeiros aspectos são relevantes para a discussão ora tratada e, por essa razão, somente eles serão explorados. O principal texto que serve de base para essa análise é o *Projeto de Constituição Francesa*, de 1793 (Condorcet, 2013, p. 129-186).

Primeiro aspecto: a multiplicação dos lugares de deliberação e de tomada de decisão. A multiplicação dos lugares de deliberação e de tomada de decisão ocorre principalmente a partir de uma divisão territorial e institucional que possibilite a participação popular. De acordo com a proposta contida no *Projeto de Constituição Francesa*, todos os poderes, todas as funções, sejam elas nacionais, regionais, distritais ou locais (nos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário), têm origem por meio de eleição direta. As eleições, embora não sejam o único modo de exercício do direito de soberania, são o primordial. Os cidadãos devem eleger todos os seus representantes nas assembleias primárias. O território nacional deveria ser dividido em departamentos e estes deveriam ser subdivididos em comunas, as comunas em seções municipais e estas em assembleias primárias. Essa divisão territorial é realizada no intuito de tornar possível a participação direta e frequente dos cidadãos nos atos de governo, principalmente buscando evitar que as assembleias primárias sejam compostas por um grande número de membros, o que inviabilizaria a participação, a discussão e a deliberação nos moldes idealizados para manter o poder decisório com o povo. As assembleias primárias assumem um papel de grande relevância, haja vista serem as instituições nas quais os cidadãos exercem todos os seus direitos políticos (escolha de candidatos, votação em eleições, deliberações, referendos, direito de censura, provocação da revisão constitucional, colocação de funcionários públicos em julgamento).¹⁰ É exatamente essa multiplicação dos locais de deliberação e de tomada de decisões políticas que permite a manutenção de poderes com o povo, assim como o exercício da fiscalização e controle sobre os seus representantes.

Segundo aspecto: poderes que permanecem com o povo. Adotando-se a clássica distinção do constitucionalismo moderno entre *poder constituinte* e *poder constituído*, no desenho institucional delineado por Condorcet há uma subdivisão do poder constituído em *poderes retidos* (com o povo), *poderes comuns* (exercidos pelo povo e pelos representantes) e *poderes delegados* (aqueles que exercem as atividades executiva, legislativa e judiciária).¹¹ Tal distinção permite ao povo a realização de uma fiscalização constante sobre os poderes constituídos, além de assegurar o exercício do próprio poder constituinte com grande facilidade.

Os *poderes retidos* e exercidos diretamente pelo povo consistem no gozo de quatro direitos: *censura e iniciativa popular em matéria legislativa*, *referendum de consulta*, *direito de petição* e, por último, o *direito de provocar o julgamento de funcionários públicos em caso de abuso de poder ou de violação da lei*. A conservação de tais poderes com os cidadãos, no entendimento do autor, é o que caracteriza uma “constituição popular” na qual o povo delega seus poderes, “mas não delega sua razão”, ou seja, é aquela em que o povo “entrega o direito de agir, mas reserva

¹⁰ O Título III do *Projeto de Constituição Francesa* trata da organização das assembleias primárias. Essas instituições deveriam ser distribuídas por todo o território e cada uma delas deveria ter inscritos em seus quadros no mínimo 450 e no máximo 900 membros. Após formada a assembleia primária, deveria ser constituído um escritório para coordenar os trabalhos. Esse escritório deveria ser formado pelos membros da própria assembleia primária, à proporção de um membro para cada 50 cidadãos inscritos no quadro da assembleia. Os membros que compõem o escritório deveriam ser renovados a cada nova convocação da assembleia primária.

¹¹ Essa classificação é tomada de Alengry (1904, p. 476). Rosanvallon, ao analisar a teoria de Condorcet, propõe uma classificação do poder soberano em *soberania delegada* (o poder legislativo representativo) e *soberania de controle* (o poder constituinte ressuscitado nas convenções). Cf. Rosanvallon (2000, p. 67). Opta-se pela classificação sugerida por Alengry por considerá-la mais detalhada quanto ao estudo das diferentes formas de manifestação da soberania que são propostas por Condorcet.

para si aquele de ver se os homens que agem por ele e em seu nome cumprem as leis e velam por seus interesses” (Condorcet, 1847, X, p. 341). Dentre esses direitos, merecem maior atenção o direito de censura e o direito de provocar o julgamento de funcionários públicos, inclusive a representação eleita. O *direito de censura* consiste basicamente na possibilidade de qualquer cidadão “incitar a vigilância dos representantes do povo sobre os atos de constituição, de legislação ou de administração geral, de provocar a reforma de uma lei existente ou a promulgação de uma lei nova”, e, para fazer isso, o cidadão interessado deve apresentar sua proposta ao escritório de sua assembleia primária e solicitar a convocação da assembleia para deliberar sobre sua proposição. Assim, no exercício do direito de censura ou de iniciativa popular, a requisição de proposição de lei, de reforma legislativa ou a alegação de violação à constituição poderá ser apresentada por apenas um cidadão em sua assembleia primária. Caso tenha a aprovação de um determinado número de seus concidadãos, a requisição tem que ser colocada em votação em sua assembleia primária e, caso seja aprovada, deve seguir para ser deliberada e votada pelas demais assembleias primárias da seção municipal, da comuna, do departamento e assim por diante, até chegar ao Poder Legislativo nacional (Condorcet, 2013, p. 163-165). O direito de censura é realizado posteriormente à promulgação de uma lei e configura-se como um poder negativo de interdição ou suspensão de uma norma que já está em vigor. O *direito de provocar o julgamento dos funcionários em caso de abuso de poder ou de violação da lei*, por sua vez, é de fundamental importância para o fortalecimento da *representatividade*, pois permite aos cidadãos destituírem seus representantes durante o exercício de seu mandato. Desse modo, surge a possibilidade dos cidadãos atacarem diretamente, sem a intermediação de outro poder (no caso o Judiciário), as irregularidades dos atos dos poderes delegados, assim como a interpretação dada à Constituição.

Os *poderes comuns exercidos pelo povo e pelos representantes* são aqueles relacionados à revisão constitucional, que pode ser chamada tanto pelo povo quanto por seus representantes a qualquer tempo, ou nos períodos previstos pelo próprio texto constitucional em caso de revisão periódica (Condorcet, 2013, p. 168-170). Já os *poderes delegados* são aquelas atribuições classicamente conferidas aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O diferencial da proposta condorcetiana é que essas funções, exatamente em razão do papel exercido pelo povo por meio dos poderes retidos e comuns, são mais restritas e sujeitas a constante fiscalização popular. Verifica-se, então, que os poderes *retidos* e *comuns* conferem ao povo o exercício de poderes *positivos* (proposição da revisão constitucional, iniciativa popular em matéria legislativa) e também *negativos* (direito de censura, direito de petição, direito de promover a colocação em julgamento de funcionários públicos). As assembleias primárias são a principal peça dessa engrenagem política: ao fazerem uso de seus poderes positivos nas assembleias primárias, os cidadãos possuem uma autoridade superior àquela dos seus representantes; por outro lado, no exercício dos poderes negativos, os cidadãos realizam a própria moderação do governo, ou seja, o controle e a limitação do poder político.¹²

Esses mecanismos de participação direta, de fiscalização e de controle seriam inócuos sem a publicidade dos votos e das decisões tomadas por aqueles no exercício de funções públicas. Especialmente no que diz respeito ao Poder Legislativo nacional, Condorcet estabelece que suas deliberações têm que ser públicas e, inclusive, os relatos de suas discussões devem ser impressos

¹² A análise da utilização dos poderes positivos e negativos do povo em assembleias primárias leva Gabriele Magrin a sustentar que a teoria constitucional de Condorcet pode ser considerada democrática e liberal. Cf. Magrin (2001, p. 66-68).

(Condorcet, 2013, p. 160). Quando se trata da apreciação, pelo Poder Legislativo, de projetos de lei de iniciativa popular ou do exercício do direito de censura pelo povo, é obrigatória a publicidade do resultado nominal das votações. Uma vez que as propostas populares oriundas do exercício dos poderes positivos ou negativos cheguem ao Poder Legislativo nacional, sua apreciação é obrigatória. Isto é, não se trata de uma mera proposta popular que os parlamentares podem escolher incluir ou não em sua agenda, mas sim de um ponto da pauta oficial previamente definido pelo povo. A recusa dos parlamentares em apreciar algo que o povo em sua maioria considerou relevante pode levar à dissolução do próprio Poder Legislativo, acarretando uma nova eleição (Condorcet, 2013, p. 160-166).

Essa relação que se estabelece entre representantes e representados também tem consequências no modo de se compreender o instituto do *mandato*. Condorcet recusa o mandato imperativo, típico do *Ancien Régime*, quando os deputados representavam uma *ordem* ou *classe* e recebiam o mandato para responder a uma questão específica, previamente decidida pelos membros de sua ordem. A principal característica do mandato imperativo é que o deputado é um mero *comissário*, assim como pensado por Rousseau. Na proposta condorcetiana, os eleitores não podem oferecer instruções tão precisas aos seus representantes, os quais devem estar livres para agir em nome do interesse público. Contudo, ele cria mecanismos (eleições periódicas e possibilidade de destituição dos deputados a qualquer tempo) para que os eleitores possam desconstituir seus representantes em caso de atuação contrária ao interesse público. De acordo com Urbinati, esse modo de compreender o mandato cria uma categoria por ela denominada *advocacy*, na qual o mandato político não é imperativo, uma vez que o representante pode falar em nome do interesse público, mas também não é completamente livre, pois deve submeter-se à avaliação constante de seus eleitores (Urbinati, 2006, p. 44-48).

Desse modo, o caráter democrático da representação está estreitamente atrelado ao controle e à fiscalização dos representados sobre os representantes. O controle e a fiscalização, por sua vez, são possíveis apenas se houver publicidade dos atos dos representantes, o que conduz à conclusão de que a reivindicação, em nome da democracia, do voto secreto de representantes do povo leva necessariamente a um círculo vicioso no qual a consequência é o comprometimento dos aspectos democráticos da representação.

Retorna-se, então, às questões colocadas anteriormente: como os procedimentos democráticos devem ser implementados em um governo representativo para que ele seja considerado uma democracia, ou ainda, como tornar a representação democrática? Primeiramente, como *conditio sine qua non*, atribuindo *publicidade* a todos os atos dos representantes políticos, em especial do Poder Legislativo. Em segundo lugar, oferecendo meios institucionais para que a publicidade possa exercer sua função, a saber, que o povo possa realizar um controle dos representantes, aspecto político essencial quando de uma democracia. Do contrário, abre-se espaço para um despotismo indireto da representação, o qual somente pode ser evitado com a institucionalização da publicidade e dos meios de controle pelos cidadãos.

Considerações finais

O argumento de que sem o voto secreto os parlamentares ficariam desprotegidos e seriam facilmente pressionados pela mídia e pelos grupos com grande poder econômico é bastante questionável. Primeiro, porque os parlamentares possuem uma série de imunidades e direitos de segurança que os colocam em um nível muito distinto daquele dos eleitores e da situação do “voto de cabresto”. Segundo, o sigilo

do voto não garante que a mídia e os grupos com grande poder econômico não estejam realizando pressão, visto que ambos possuem poder e influência para fazer isso por outros meios alheios àqueles da opinião pública. Terceiro, se o sigilo do voto não impede que grupos com grande poder econômico exerçam pressão, impede, por outro lado, que o povo possa realizar o controle de seus representantes e que os intelectuais possam avaliar publicamente as posições e argumentos apresentados e escolhidos como fator decisório. Além disso, quem se dispõe a ser representante deveria saber das dificuldades e do ônus com que deve arcar na medida em que assume a função de representante legislativo. Finalmente, uma democracia minimamente estabelecida e amadurecida não deve escamotear o debate, mas deve criar e nutrir condições para que ele se amplie, se fortaleça e se qualifique.

É exatamente tendo em vista a ampliação, o fortalecimento e a qualificação do debate político que nesse texto foram aventados argumentos morais e políticos sobre a necessidade da publicidade do voto parlamentar. Os argumentos apresentados mostraram que o voto parlamentar secreto é apenas a ponta do *iceberg*. Eliminá-lo do processo democrático é uma condição necessária, mas não ainda uma condição suficiente para se garantir legitimidade representativa e democrática. As palavras democracia e representação podem ser usadas de muitas formas, algumas mais, outras menos legítimas. Foi no sentido de esclarecer e de aprofundar esse debate que foram apresentados critérios morais e políticos de legitimidade, tanto para a democracia quanto para a representação. Enquanto a filosofia prática kantiana apresenta instrumentos para se pensar nos aspectos morais que legitimam a representação, a saber, *a enunciação pública das máximas; a universalidade contida na formulação das máximas; e a institucionalização da apresentação das máximas*, a filosofia política de Condorcet fornece meios para se pensar *nos procedimentos que garantem legitimidade democrática à representação*. Acreditamos que apenas combinando ambos esses aspectos se consegue chegar a uma formulação adequada dos procedimentos legítimos de uma democracia representativa. Note-se que os aspectos morais e políticos de uma representação democrática não são idênticos. Uma representação política pode ser democrática sem ser moral, como quando, por exemplo, uma maioria retira direitos de uma minoria, estabelecendo, assim, uma agressão ao princípio de igualdade de liberdade política, em termos kantianos. Por outro lado, uma representação pode ser moral sem ser necessariamente democrática, como no caso da legitimidade e moralidade das leis instituídas por um governo monárquico ou aristocrático, desde que respeitem os princípios da liberdade, igualdade e independência. Mas, de todo modo, para ambos os critérios, o moral ou o político-democrático, *a publicidade* é o elemento central. E é a partir desses argumentos em favor da publicidade que se pode concluir que toda votação secreta dos representantes numa democracia compromete moral e politicamente a legitimidade do Estado democrático de direito e da referida decisão.

Referências

- ALENGRY, F. 1904. *Condorcet: guide de la Révolution Française, théoricien du Droit Constitutionnel, et précurseur de la Science Sociale*. 5ª ed., Paris, V. Giard et E. Brière, 918 p.
- CONDORCET, J. de C. de. 1847. L'Assemblée Nationale aux français. In: *Oeuvres de Condorcet*. Paris, F. Didot, Tome X.
- CONDORCET, J. de C. de. 2013. *Escritos político-constitucionais*. Campinas, Editora da Unicamp, 204 p.
- CONDORCET, J. de C. de. 2012. *Political Writings*. New York, Cambridge University Press, 262 p.

- HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J. 1987. *The Federalist Papers*. London, Penguin Books, 515 p.
- KANT, I. 1900ff. *Gesammelte Schriften*. Hrsg.: Bd. 1-22 Preussische Akademie der Wissenschaften, Bd. 23 Deutsche Akademie der Wissenschaften zu Berlin, ab Bd. 24 Akademie der Wissenschaften zu Göttingen. Berlin.
- KANT, I. 2005. *A metafísica dos costumes*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 507 p.
- KANT, I. 2004. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa, Edições 70, 182 p.
- KLEIN, J.T. 2009. A resposta kantiana à pergunta: que é esclarecimento?. *Ethic@*, 8(2):211-227.
<http://dx.doi.org/10.5007/1677-2954.2009v8n2p211>
- MAGRIN, G. 2001. *Condorcet: un costituzionalismo democratico*. Milano, Francoangeli, 259 p.
- MANIN, B. 1996. *Principes du gouvernement representative*. Paris, Champs Flammarion, 319 p.
- PAINE, T. 2009. *Political Writings*. Cambridge, Cambridge University Press, 347 p.
- PINZANI, A. 2008. Representation in Kant's Political Theory. *Jahrbuch für Recht und Ethik*, 16:203-226.
- ROSANVALLON, P. 2000. *La démocratie inachevée: Histoire de la souveraineté du peuple en France*. Paris, Gallimard, 440 p.
- SIEYES, E. 1986. *A Constituinte burguesa – Que é o Terceiro Estado?* Rio de Janeiro, Liber Juris, 155 p.
- SIEYES, E. 1994. *Écrits politiques*. Bruxelles, Edition des Archives Contemporaines S.R.L., 277 p.
- URBINATI, N. 2006. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago, Chicago University Press, 328 p.
<http://dx.doi.org/10.7208/chicago/9780226842806.001.0001>

Submitted on July 11, 2014

Accepted on February 17, 2015