

 Bernard Manin

O princípio da distinção

Os fundadores do governo representativo não se preocuparam com o fato de que as eleições pudessem resultar em uma distribuição desigual de posições de poder; sua atenção concentrou-se no igual direito ao consentimento que esse método tornava possível.¹ Uma outra característica desigualitária do governo representativo, entretanto, foi deliberadamente introduzida após extensa discussão, a saber, a de que os representantes sejam socialmente superiores a seus eleitores. Acreditava-se firmemente que os representantes eleitos devessem situar-se em posição mais elevada que a dos eleitores quanto à riqueza, talento e virtude. A fração da população constitutiva do eleitorado variou de país para país na época do estabelecimento do governo representativo. Na Inglaterra, por exemplo, apenas os estratos mais elevados da sociedade podiam votar, ao passo que nos Estados Unidos e na França revolucionária o direito de voto se estendeu a elementos mais populares. Mas, qualquer que fosse o limiar, tomaram-se medidas para que os representantes estivessem bem acima deles. O que contava não era somente o *status* social dos representantes definido em termos absolutos, mas também (e possivelmente mais importante) sua posição relativa com respeito à de seus eleitores. O governo representativo foi instituído com plena consciência de que os representantes eleitos podiam e deviam ser cidadãos

¹ Do original "The principle of distinction", publicado como o terceiro capítulo do livro *The principles of representative government*. Direitos autorais concedidos pela Cambridge University Press. Traduzido por André Villalobos.

eminentes, socialmente diferentes dos que os elegiam. Podemos chamar a isso o “princípio da distinção”.

A natureza não-democrática do governo representativo em seus primeiros tempos é usualmente vista como repousando no caráter restrito do direito ao voto. Na Inglaterra do pós-guerra civil, o direito ao voto estava de fato reservado a uma pequena fração da população. A Assembleia Constituinte francesa também estabeleceu uma distinção entre cidadãos “ativos” e “passivos”, sendo os primeiros os únicos a ter direito ao voto. Nos Estados Unidos, a Constituição deixou essas decisões aos Estados: estipulou que as qualificações para votar nas eleições federais devessem ser as mesmas que se aplicassem em cada Estado para as eleições à Assembleia Legislativa [*Lower House*]. Como, em 1787, a maioria dos Estados estabeleceu a qualificação dos eleitores em termos de propriedade ou de capacidade de pagamento de impostos, a decisão da Convenção da Filadélfia acarretou, na prática, certa restrição ao direito de voto para as eleições federais.²

As limitações ao direito de voto nos primeiros tempos do governo representativo são bem conhecidas, e a atenção dos historiadores se concentrou normalmente no gradual desaparecimento dessas restrições durante os séculos XIX e XX. Independentemente dessas restrições, entretanto, o que se observou e estudou menos foi a existência, também, de diversas provisões, arranjos e circunstâncias que asseguravam que os eleitos seriam de posição social mais elevada que a dos eleitores. Isso se realizou por diferentes meios na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos. De uma maneira geral, pode-se dizer que, na Inglaterra, a posição social superior foi garantida por uma mescla de provisões legais, normas culturais e fatores práticos, ao passo que, na França, foi assegurada por provisões puramente legais. O caso dos Estados Unidos é mais complicado, mas também, como veremos, mais revelador.

Inglaterra

Constitui um lugar comum dizer que, na Grã-Bretanha dos séculos XVII e XVIII, a participação na Câmara dos Comuns estava reservada para um pequeno círculo social. Desde o início do século XX, tantos estudos documentaram esse fato que é desnecessário sublinhá-lo novamente.³ Em certa medida, a primeira revolução abriu o jogo político, no sentido de que

² Ver Pole (1966, p. 365).

³ Para uma visão geral desse campo, com referências bibliográficas, ver Cannon (1973).

ocorreram eleições contestadas mais frequentemente durante o período revolucionário do que antes. Um estudo recente mostrou que, antes da guerra civil, a seleção parlamentar era parte de um padrão global e integrado de autoridade. A recondução de um parlamentar era uma maneira de honrar o “líder natural” da comunidade local. As eleições eram raramente disputadas. Que alguém competisse pela honra de ocupar uma cadeira no parlamento era visto como uma afronta a seu detentor, ou à família deste. Temiam-se, pois, as disputas eleitorais, e se as evitavam o quanto possível. As eleições eram usualmente por unanimidade, e os votos raramente contados.⁴ A guerra civil aprofundou as divisões religiosas e políticas entre as elites, tornando assim as disputas mais frequentes. As eleições assumiram, então, a forma de uma escolha, mas uma escolha entre elites divididas e em competição. Mesmo durante o período revolucionário, o componente social de seleção, embora em recuo, nunca desapareceu (KISHLANSKY, 1986, p. 122-123). Além disso, após os anos de tumulto, o final do século XVII testemunhou inclusive “uma consolidação da pequena nobreza e da aristocracia”. “Enquanto se expandiam os grupos sociais constitutivos do eleitorado”, escreve Mark Kishlansky, “contraíram-se os grupos sociais que incluíam os eleitos” (KISHLANSKY, 1986, p. 229). Isso foi ainda mais verdadeiro após a metade do século XVIII, quando decresceu significativamente o número de eleições disputadas (CANNON, 1973, p. 33-40).

Dois fatores fundamentais são os responsáveis por essa natureza aristocrática ou oligárquica da representação na Inglaterra. Em primeiro lugar, havia um clima cultural em que a posição social e o prestígio eram excepcionalmente influentes. O respeito pela hierarquia social era algo que impregnava profundamente o pensamento da população: os eleitores tendiam a tomar como exemplo as figuras locais mais proeminentes e consideravam natural que somente tais figuras pudessem ser eleitas para a Câmara dos Comuns. Posteriormente, essa característica distintiva da cultura política britânica veio a ser denominada “deferência”. O termo foi cunhado por Walter Bagehot no final do século XIX, mas o fenômeno por ele referido havia sido por muito tempo típico da vida social e política inglesa.⁵ O segundo fator foi o custo exorbitante das campanhas eleitorais, que aumentou constantemente após a guerra civil e durante o século XVIII. Os próprios parlamentares, em sua

⁴ Ver Kishlansky (1986, esp. cap.1-4).

⁵ Sobre o papel da “deferência” nas eleições do século XIX, ver Moore (1976).

correspondência privada e nos debates no Parlamento, queixavam-se de que as eleições eram demasiadamente dispendiosas. Os estudos históricos confirmam, sem qualquer dúvida, que a realização de uma campanha eleitoral era uma atividade restrita aos homens ricos. Esse fato devia-se, em grande medida, às peculiaridades das eleições inglesas. Eram poucos os locais de votação, o que muitas vezes exigia que os eleitores viajassem longas distâncias para votar. E era costumeiro que cada candidato transportasse seus eleitores e os entretivesse durante a viagem e a estada nos locais de votação. Assim, a combinação da deferência e dos gastos eleitorais restringia “espontaneamente” o acesso à Câmara dos Comuns, apesar da ausência de disposições legais explícitas para esse efeito.

Em 1710, um outro fator veio a entrar em cena. Nessa ocasião, foi estabelecida a exigência de uma qualificação formal em termos de propriedade para os membros do Parlamento, isto é, uma exigência de propriedade diferente e mais elevada que a exigida dos eleitores. Foi decretado (9 Anne, c. 5) que os nobres do condado [*knights of the shire*] deveriam possuir propriedade da terra no valor de 600 libras anuais, e os representantes distritais [*burgesses*] no Parlamento, propriedade da terra no valor de 300 libras anuais.⁶ A medida foi aprovada por um ministro *Tory*, e tencionava favorecer os “interesses agrários”. Mas os “interesses do dinheiro” (fabricantes, comerciantes e financistas) podiam comprar terras e, de fato, o fizeram. Os *Whigs*, após sua vitória em 1715, não fizeram qualquer esforço para revogar o decreto.⁷ Na verdade, eles há muito vinham pensando em introduzir uma exigência de propriedade específica para os eleitos. Em 1679, Shaftesbury, o líder *whig* que desempenhou um papel proeminente durante a crise da Exclusão, apresentara um projeto de reforma eleitoral. O projeto continha várias disposições almejando assegurar a independência do Parlamento em relação à Coroa. A mais famosa dessas disposições afetava o direito de voto: Shaftesbury propunha que, nos condados, só pudessem votar os chefes de família e os habitantes com renda de 200 libras (ao invés dos 40 xelins, cujo valor fora dramaticamente erodido desde seu estabelecimento em 1429). O propósito dessa disposição era o de reservar o direito de voto aos homens

⁶ Por “valor” entenda-se o montante da renda que uma propriedade era capaz de gerar, conforme as avaliações feitas pelas autoridades fiscais.

⁷ Ver Cannon (1973, p. 36) e Pole (1966, p. 83, 397). Pole observa que, se a medida foi aprovada e mantida, isso pode ter ocorrido porque as esperadas diferenças “naturais” entre os eleitores e os eleitos já não eram mais óbvias.

que tivessem suficiente “substância” para serem independentes da Coroa e, portanto, menos suscetíveis aos seus empenhos corruptivos.⁸ Mas o projeto também continha um dispositivo estabelecendo uma qualificação específica em propriedade (e idade) para os representantes, diferente da estabelecida para os eleitores. Em um texto não publicado (encontrado entre seus papéis após sua morte), Shaftesbury escreveu, em defesa de seu projeto:

Do mesmo modo que os que elegem devem ser homens de substância, também o devem, *em grau proporcional*, os membros eleitos [do Parlamento]. Não é prudente confiar os recursos públicos a homens que não possuem nada de seu, para evitar que suas misérias domésticas, em conjunção com uma tentação externa (o rei e a corte), venham a desvirtuá-los para interesses contrários, como observamos, para nosso pesar, em Parlamntos anteriores (Antony Ashley Cooper, First Earl of Shaftesbury, “Some observations concerning the regulating of elections for Parliament” (provavelmente 1679) *apud* SOMERS, 1748, vol. I, p. 69 – ênfases minhas).

Shaftesbury propôs que os representantes fossem escolhidos apenas dentre os membros da pequena nobreza “com propriedades em terras e bens móveis de no mínimo 10.000 libras, pagas todas as dívidas” (e quarenta anos de idade) (SHAFTESBURY, 1689, p. 71).⁹

Mesmo na Inglaterra, por conseguinte, onde o direito de voto já era severamente limitado, aplicavam-se restrições adicionais para os representantes eleitos. Embora por razões diferentes, *Whigs* e *Tories* concordavam em que os eleitos devessem ocupar uma posição social mais elevada que a dos eleitores.

França

Na França, a Assembleia Constituinte estabeleceu já de início o direito de voto em bases marcadamente mais amplas. Pelos padrões atuais, naturalmente, elas parecem restritas. Para ser considerado um “cidadão ativo”, o indivíduo tinha que pagar em impostos diretos o equivalente ao rendimento de três dias de trabalho. Além disso, não tinham direito a

⁸ Sobre o projeto de lei de 1679, ver Jones (1961, p. 52-55).

⁹ A soma de 10.000 libras parece enorme e quase implausível. Foi isso, no entanto, o que encontrei no exemplar da edição de 1748 a que tive acesso, mas pode ter sido um erro de impressão (1.000 libras pareceria mais plausível). Até agora, não tive como verificar mais profundamente esse ponto. De qualquer forma, a quantia exata não é crucial para meu argumento. O ponto essencial é que Shaftesbury propõe uma qualificação mais alta, em termos de propriedade, para os eleitos do que para os eleitores. Nesse aspecto, o autor é perfeitamente claro.

voto as mulheres, os empregados domésticos, os muito pobres, os que não tivessem domicílio fixo, e os monges, com base no argumento de que sua posição os tornava demasiado dependentes de outros para que tivessem uma vontade política própria. A exclusão desses “cidadãos passivos” do direito de votar atraiu bastante a atenção dos historiadores do século XIX e início do século XX. Tratava-se certamente de algo importante, pois implicava que, aos olhos dos constituintes, os direitos políticos podiam ser legitimamente dissociados dos direitos civis, sendo apenas estes últimos os desfrutados indistintamente por todos os cidadãos. Estudos recentes mostram, no entanto, que o direito ao voto estabelecido pela Assembleia Constituinte era de fato amplo, considerada a cultura da época (que via a mulher como parte da unidade matrimonial) e em comparação com a prática contemporânea em outros lugares (notavelmente na Inglaterra) ou com a prática posterior na França sob a monarquia restaurada (1815-1848). Calculou-se que o eleitorado francês sob as exigências estabelecidas em 1789 importava em 4,4 milhões (GUÉNIFFEY, 1933, p. 44-45).¹⁰ Os decretos de agosto de 1792, estabelecendo o sufrágio “universal”, certamente ampliaram o eleitorado, mas isso resultou principalmente da diminuição da idade de voto dos 25 para os 21 anos (as mulheres, os empregados domésticos e os sem domicílio permanente permaneceram excluídos) (GUÉNIFFEY, 1933, p. 70). Embora a proclamação do sufrágio masculino universal tenha sido visto como histórico, a mudança efetiva foi limitada. Depois de 1794, os termidorianos, sem reviver os desafortunados termos de cidadãos “ativos” e “passivos”, retornaram a um sistema eleitoral que não diferia do de 1789, tornando ainda o direito ao voto condicionado à habilidade de ler e escrever (com o argumento de que a votação devia se fazer através de cédulas escritas). Na sequência do Termidor, o eleitorado era ainda amplo, alcançando provavelmente os 5,5 milhões de cidadãos (GUÉNIFFEY, 1933, p. 289).

Na França, então, o debate sobre como deveria ser o governo representativo não se centrou sobre quem poderia votar. Centrou-se, antes, sobre quem poderia ser eleito. Em 1789, a Assembleia Constituinte decretou que só poderiam ser eleitos à Assembleia Nacional aqueles que possuísem terras e pagassem impostos de pelo menos um *marc d'argent* (o equivalente ao

¹⁰ Esse número representava algo como 15,7 por cento do total da população e 61,5 por cento da população adulta masculina (GUÉNIFFEY, 1933, p. 96-97).

salário de 500 dias). Foi esse decreto do *marc d'argent* que constituiu o foco de controvérsia e oposição. Enquanto se exigia dos eleitores a capacidade de pagamento equivalente a três dias de trabalho em impostos, e isso deixava apenas um número relativamente pequeno de cidadãos sem direito ao voto, o requisito do *marc d'argent* para os deputados parece ter sido muito restritivo (embora haja alguma incerteza sobre onde de fato se situava a linha de exclusão).¹¹ Em uma terminologia conveniente, embora não da época, poder-se-ia dizer que os membros da Assembleia Constituinte consideravam o voto como um “direito”, mas a ocupação de um cargo político como uma “função”. Dado que o exercício de uma função era considerado do interesse da sociedade, esta tinha o direito de mantê-lo inacessível a mãos não qualificadas. O objetivo era o de reservar a posição de representante aos membros das classes proprietárias, e a Assembleia Constituinte escolheu alcançá-lo por meios legais explícitos.

O decreto provocou objeções imediatas. Alguns constituintes argumentaram que a qualidade de representante devia ser determinada unicamente pelos votos e pela confiança do povo. “Coloque confiança no lugar de *marc d'argent*”, declarou um deputado (Prieur) (GUÉNIFFEY, 1933, p. 59); e Siéyès, normalmente um opositor à democracia, concordou. Mas tais vozes foram ignoradas. Em 1791, confrontada com a ameaça de radicalização da revolução e com a maré ascendente da oposição, a Assembleia foi finalmente forçada a abandonar a regra do *marc d'argent*. O arranjo que a substituiu foi concebido para alcançar o mesmo objetivo por meios diferentes. Em 1789, a Assembleia Constituinte estabelecera um sistema de eleição indireta concebido explicitamente como um mecanismo de filtragem, com vistas a assegurar a escolha de cidadãos proeminentes. Fora decidido que os eleitores deviam reunir-se em “assembleias primárias” (*assemblées primaires*) no nível do *canton* e aí escolher eleitores (um para cada 100 cidadãos ativos) para o segundo estágio; esses eleitores se reuniriam no nível do *département* para eleger os deputados.¹² Em 1789, a Assembleia Constituinte havia também estabelecido um requisito intermediário para os eleitores do segundo estágio,

¹¹ Guéniffey estima que apenas cerca de 1 por cento da população atendia a esse requisito (GUÉNIFFEY, 1933, p. 100).

¹² Observe que as pequenas dimensões dos cantões (64 km²) e seu grande número (4.660) foram explicitamente concebidos para limitar a distância que os eleitores precisavam viajar para chegar ao local de votação (na cidade principal do cantão); ver Guéniffey (1933, p. 267). A Inglaterra, nesse aspecto, constituiu provavelmente o modelo oposto.

a saber, o pagamento de um tributo equivalente a dez dias de trabalho. Em 1791, a Assembleia desistiu da regra do *marc d'argent* e da exigência de propriedade para os representantes, mas manteve o sistema de eleição indireta e elevou o tributo de qualificação intermediária. Ficou então decidido que apenas os que pagassem o equivalente a quarenta dias de salário poderiam ser eleitos como eleitores de segundo estágio (GUÉNIFFEY, 1933, p. 61), o que constituía um patamar bastante elevado.¹³ Alguns o denunciaram como “uma transferência oculta do *marc d'argent*”.¹⁴ Com efeito, a medida significou deslocar a barreira de entrada de um degrau para o outro na hierarquia eleitoral. O pressuposto tácito era de que os eleitores de segundo estágio, possuidores de propriedades, usualmente elegeriam representantes entre os de suas fileiras, enquanto poderia ser retornado ao movimento popular que esses eleitores eram livres para escolher pessoas de mérito, independentemente da classe. A nova regulamentação na verdade teve sucesso em reduzir significativamente o número dos elegíveis no segundo estágio (se não em “acabar com a revolução”, como esperavam seus promotores). Em 1792, foram abolidos quaisquer requisitos em termos de propriedades ou de tributos, mas foi mantido o princípio da eleição indireta (GUÉNIFFEY, 1933, p. 70). Os termidorianos voltaram ao sistema de 1791: nenhuma exigência de propriedade ou impostos para os deputados, mas uma qualificação restritiva para os eleitores de segundo estágio.

Não obstante, estudos estatísticos confirmam que, durante todo o curso da revolução, inclusive em 1792, as assembleias eleitorais de segundo estágio foram dominadas pelas classes ricas (GUÉNIFFEY, 1933, p. 411-413). Isso se refletiu na composição da assembleia nacional. A própria Convenção foi “uma assembleia de advogados (52 por cento dos membros) eleitos por camponeses” (GUÉNIFFEY, 1933, p. 414).

O efeito socialmente seletivo das eleições foi sem dúvida muito menos acentuado do que o ocorrido na Inglaterra, mas estava igualmente presente. Também na França, os fundadores do governo representativo buscaram estabelecer um sistema no qual os eleitos fossem, de um modo geral, mais ricos e proeminentes do que seus eleitores. Contudo, enquanto na Inglaterra o resultado foi parcialmente alcançado através da operação silenciosa de normas sociais e constrangimentos econômicos, na França um resulta-

¹³ Sobre os efeitos estatísticos do requisito dos quarenta dias de salário, ver Guéniffey (1933, p. 101-102).

¹⁴ A expressão foi utilizada por Brissot em seu jornal *Le Patriote Français*. Ver Guéniffey (1933, p. 61).

do similar foi alcançado por meio de arranjos institucionais inteiramente explícitos: a qualificação tributária para os eleitores de segundo estágio e o princípio da eleição indireta. O sistema de eleição indireta, que era visto como uma “filtragem da democracia” (GUÉNIFFEY, 1933, p. 41), mereceu especial menção pelo fato de ter sido mantido ao longo de toda a revolução.

Estados Unidos

Filadélfia

Quanto ao direito ao voto, a Convenção da Filadélfia tomou uma posição similar à dos franceses, ao optar pela mais aberta das soluções consideradas. A cláusula da Constituição estipulando que “os eleitores em cada estado deverão ter as qualificações requeridas para os eleitores do ramo mais numeroso do legislativo estadual” (Art. I, Sec. 2, cl. 1), aplicava-se apenas às eleições para a Câmara Federal [*House of Representatives*]. Pois, sob o projeto de Constituição de 1787, os senadores deveriam ser escolhidos pelos legislativos dos diferentes estados (Art. I, Sec. 3, cl. 1), e o presidente, por um “colégio eleitoral” nomeado pelos legislativos estaduais (Art. II, Sec. 1, cl. 2). A Presidência e o Senado, dessa forma, não exigiam outras decisões relativas ao direito de voto. Os debates mais significativos sobre as eleições e como estas afetavam a natureza da representação centraram-se nas eleições para a câmara baixa. Deve-se também ter em mente que as exigências estaduais para o direito ao voto estavam estabelecidas pelas diferentes *constituições* estaduais. Por conseguinte, a cláusula federal não importava em deixar às legislaturas individuais dos estados a regulamentação do direito ao voto.

Os membros da Convenção da Filadélfia estavam plenamente conscientes de que, em alguns estados, havia significativas restrições ao direito de voto, o que, por sua vez, implicava em restrições na eleição dos representantes no plano federal. Todavia, a decisão a que chegou a Convenção precisa ser situada em seu contexto: ela foi, de fato, a mais aberta ou, como disse James Wilson no debate de ratificação na Pensilvânia, a mais “generosa” das opções discutidas na Filadélfia, pois havia também, entre os delegados, uma corrente favorável a uma exigência federal no sentido de que os eleitores para o Congresso fossem *proprietários*, o que teria restringido o direito de voto em alguns estados (como a Pensilvânia), onde vigorava apenas a

exigência de uma baixa capacidade tributária para as eleições estaduais.¹⁵ Gouverneur Morris, por exemplo, reivindicava uma exigência de propriedade que restringisse os direitos eleitorais aos detentores de propriedade com pleno domínio [*freeholders*]. Seu argumento era o de que os não-proprietários seriam particularmente suscetíveis à corrupção por parte dos ricos e se tornariam instrumentos nas mãos destes. Ele apresentou sua proposta como uma proteção contra a “aristocracia” (*Records*, 1966, vol. II, p. 202-203)¹⁶ e, sobre esse ponto, recebeu o apoio de Madison. “Vendo a matéria apenas quanto ao seu mérito”, disse Madison, “os proprietários independentes [*freeholders*] do País seriam os mais seguros depositários da liberdade republicana”. Madison era a favor da introdução da exigência da detenção da propriedade como uma questão de princípio. Mas, ao mesmo tempo, temia a oposição popular a tal medida. “Se a exigência constitucional deve ser a de uma propriedade de pleno domínio, [é algo que] depende muito da provável recepção que essa mudança encontre em estados onde o direito é atualmente exercido por todo tipo de pessoa” (*Records*, 1966, vol. II, p. 203-204)¹⁷. O discurso de Madison revela certa hesitação e, com base nos *Records*, parece que finalmente ele advogou por uma exigência de propriedade, mas não na forma de propriedade territorial ou bens de raiz. De qualquer forma, nem Morris nem Madison foram vencedores, e o teor geral dos discursos pronunciados naquela ocasião mostram que a maioria dos delegados se opôs a quaisquer restrições outras que as aplicadas pelos estados. O argumento principal parece ter sido de que as pessoas estavam

¹⁵ A Constituição radical da Pensilvânia, de 1776, havia abolido a exigência anterior de propriedade para o voto nas eleições estaduais, assim como estendido o direito de voto a todos os adultos livres e contribuintes de impostos que houvessem residido um ano em seu distrito eleitoral, o que correspondia a um eleitorado bastante amplo (pequenos comerciantes, artesãos independentes e operários podiam votar). Em contraste, na Virgínia, o direito de voto era reservado aos detentores de propriedade, sobretudo rural, livre e desimpedida [*freeholders*], o que, naturalmente, excluía artesãos independentes e operários. A Constituição de Massachussets, para mencionar outro exemplo, havia estabelecido toda uma hierarquia de qualificações de propriedade, mas de fato o efeito disso foi um bastante amplo direito ao voto (dois em cada três, ou três em cada quatro homens adultos tinham direito de votar). Sobre isso, ver Pole (1966, p. 272, 295, 206).

¹⁶ No que segue, as referências à edição Farrand aparecerão como *Records*, seguidas pelos números dos volumes e das páginas.

¹⁷ Deve-se observar que, quando Madison preparou para publicação as suas notas sobre a Convenção Federal (provavelmente em 1821), ele revisou o discurso sobre o direito de voto, que havia feito na Filadélfia em 7 de agosto de 1787, explicando que, desde então, seu ponto de vista havia mudado. As citações precedentes são feitas a partir do discurso original. A versão revisada de 1821, geralmente conhecida pelo título “*Notes on the right of suffrage*”, é um documento extremamente importante ao qual voltaremos.

fortemente ligadas ao direito de voto e não “subscreveriam prontamente a Constituição nacional, se esta as submetesse à perda do direito de voto”.¹⁸ Mas ninguém na Convenção da Filadélfia propôs que o direito de voto em âmbito federal fosse *mais amplo* que os de cada estado. Por conseguinte, a Convenção claramente optou pela versão mais ampla do direito de voto em consideração na época.

Passando agora às qualificações para os representantes [deputados federais], mais importantes para nossos propósitos, encontramos a seguinte cláusula na Constituição: “Ninguém poderá ser representante se não houver atingido a idade de vinte e cinco anos, não tiver sido cidadão dos Estados Unidos por sete anos e, quando eleito, não habitar o Estado pelo qual for escolhido” (Art. I, Sec. 2, cl. 2). Obviamente, essas exigências não são muito rigorosas e não contém qualquer traço do que denominei princípio de distinção. Uma cultura mais igualitária e uma população mais homogênea deste lado do oceano deram talvez ao governo representativo um caráter diferente daquele do Velho Mundo, marcado por séculos de organização hierárquica. Contudo, uma leitura mais cuidadosa dos *Records* [*The records of the Federal Convention of 1787*], editado por Max Farrand, mostra que, por trás das portas fechadas da Convenção, os debates sobre as exigências qualificadoras para os representantes foram de fato muito complexos.

Em 26 de julho de 1787, George Mason propôs uma moção solicitando à Comissão Preparatória (o *Committee of Detail*, o órgão encarregado de preparar a matéria para as sessões plenárias) que elaborasse uma cláusula “exigindo certas qualificações de propriedade territorial e cidadania para os membros do legislativo e desqualificando as pessoas com contas a acertar ou com dívidas para com os Estados Unidos” (*Records*, 1966, vol. II, p. 121). Durante o debate, Mason citou o exemplo [...] das qualificações parlamentares adotadas na Inglaterra no reinado da rainha Anne, “que [segundo disse] receberam aprovação universal” (*Records*, 1966, vol. II, p. 122). Morris retorquiu que preferia qualificações para o direito de voto. Madison sugeriu eliminar da moção de Mason a palavra “territorial”, observando que “a posse de terras não constituía uma evidência de riqueza real” e argumentando, ademais, que os interesses comerciais e manufatureiros também deveriam ter “oportunidade de fazer seus direitos sentidos e entendidos nos Conselhos

¹⁸ A formulação é de Oliver Ellsworth (*Records*, 1966, vol. II, p. 201), mas ela resume o tom geral de um grande número de discursos.

públicos”); não se deveria conceder nenhum tratamento especial à propriedade territorial (*Records*, 1966, vol. II, p. 123-124). A moção de Madison foi adotada por uma esmagadora maioria de dez para um.¹⁹ Solicitou-se então à Comissão Preparatória que elaborasse a minuta de uma exigência não-especificada de propriedade para os representantes.

Assim, a discussão no interior da Convenção concentrou-se puramente no *tipo* de propriedade a ser exigido para os representantes. Aparte essa hesitação, todos os delegados aparentemente concordaram em que era apropriada a exigência de propriedade de um ou outro tipo. Tendo a Convenção optado pelo rumo mais liberal com respeito aos eleitores, ela tendeu claramente para a direção oposta no tocante aos eleitos. Dois argumentos foram avançados. Em primeiro lugar, parecia de grande importância assegurar que os representantes tivessem suficiente independência econômica para ficarem imunes a todas as influências corruptoras, especialmente as do Executivo. O peso dessa preocupação (proteger a independência do Legislativo em relação ao Executivo) está também refletida na cláusula que proíbe a senadores e representantes ocupar cargos federais durante o mandato (Art. 1, Sec. 6, cl. 2). Esta cláusula foi obviamente concebida como precaução contra um sistema de reserva de vagas à moda inglesa, tão abominável para os republicanos do século XVIII. De modo mais geral, a ideia de que a independência econômica oferecia uma das melhores garantias contra a corrupção foi um princípio central do pensamento republicano, de maneira que as opiniões dos delegados à Convenção da Filadélfia estavam em consonância com uma tendência mais ampla de pensamento.²⁰ Em segundo lugar, uma exigência de propriedade para os representantes parecia justificada, visto que o direito de propriedade era visto por todos os delegados como um dos mais importantes direitos, sendo a sua proteção um objetivo essencial do governo. Pareceu necessário, por isso, adotar precauções específicas para assegurar que os representantes levassem a sério os direitos e interesses da propriedade. De qualquer modo, fosse a propriedade vista como um baluarte da liberdade republicana ou como um direito fundamental, a Convenção federal considerou que os representantes deveriam ser detentores de propriedade e, conseqüentemente, ocupantes de posição social mais alta do que a de seus eleitores, posto que

¹⁹ Nos *Records*, os votos são contados por estado. Dez “sim” e um “não” significam que dez delegações votaram a favor e uma contra.

²⁰ Ver Pocok (1975, *passim*).

uma qualificação similar não foi exigida para o direito de voto. Assim, parece que o princípio de distinção também esteve presente na Filadélfia. A questão é: por que ele não se traduziu em uma disposição constitucional?

Voltemos aos debates em busca de uma resposta. Algumas semanas mais tarde, a Comissão preparatória submeteu a seguinte cláusula ao plenário: “O Legislativo dos Estados Unidos terá a autoridade para estabelecer tais qualificações uniformes dos membros de cada Casa, com respeito a propriedade, da forma que ao dito Legislativo parecer conveniente” (*Records*, 1966, vol. II, *Report of the committee of detail*, p. 165).²¹ A Comissão (como explicaram dois de seus membros, Rutledge e Ellsworth) não conseguiu entrar em acordo sobre nenhuma exigência precisa quanto a propriedade, resolvendo, conseqüentemente, deixar a matéria para ser decidida por futuras legislaturas. Dois obstáculos impediram que a Comissão chegasse a um acordo. Primeiramente, como relatou Rutledge, os membros da Comissão viram-se “embaraçados pelo perigo de, por um lado, desagradar as pessoas por fazê-los (os requisitos) elevados e, por outro, de torná-los inúteis por fazê-los baixos”. Em segundo lugar, de acordo com Ellsworth,

as diferentes circunstâncias de diferentes partes dos Estados Unidos, e a provável diferença entre as circunstâncias presentes e futuras do país em seu conjunto, tornam inapropriado que se tenham qualificações *uniformes* ou *fixas*. Se as estabelecermos de tal modo altos que sejam úteis nos Estados sulinos, elas serão inaplicáveis aos Estados do leste. Se as adequarmos a estes últimos, elas não servirão a propósito algum nos primeiros (*Records*, 1966, vol. II, p. 249).

A cláusula proposta pode ter solucionado os problemas internos da Comissão, mas, na sessão plenária, ela encontrou uma importante objeção: deixar a questão ao arbítrio do Legislativo era extremamente perigoso, posto que a própria natureza do sistema político poderia ser radicalmente alterada pela simples manipulação daquelas condições.²² Wilson, embora membro da Comissão, também observou que “uma regra *uniforme* provavelmente nunca será estabelecida pelo Legislativo” e, conseqüentemente, propôs que “se encerrasse a sessão” (*Records*, 1966, vol. II, p. 251 – ênfases minhas).

²¹ Compunham a Comissão: Gorham, Ellsworth, Wilson, Randolph, e Rutledge. Ver Hutson (1987, p. 195-196).

²² A objeção foi apresentada por Madison (*Records*, 1966, vol. II, p. 249-250).

Imediatamente após a intervenção de Wilson, procedeu-se à votação, e a proposta da Comissão foi rejeitada por sete a três. A Constituição não incluiria qualquer requisito de propriedade para os representantes.

Esse episódio mostra que ausência de qualificações de propriedade na Constituição de 1787 não se deveu a razões de princípio, mas de oportunidade ou conveniência. Os delegados eram a favor do princípio de estabelecer uma exigência de propriedade, mas eles simplesmente não puderam chegar a um acordo sobre um nível que produzisse o resultado desejado tanto nos estados do norte quanto nos do sul, tanto nos estados agrários do oeste quanto nos estados mercantis mais ricos do leste. Por conseguinte, a ausência, na Constituição, de quaisquer exigências de propriedade para os representantes – numa notável divergência em relação ao padrão inglês e francês – deve ser vista como um resultado em grande medida não-intencional. Quando emitido seu último voto, é de todo provável que os delegados estivessem conscientes de estarem abandonando o próprio princípio das qualificações de propriedade, e dessa forma, o resultado não foi estritamente não-intencional. Mas fica claro que circunstâncias externas levaram-nos a um voto final diferente de sua intenção inicial e explícita (e, na verdade, contrário a ela). Ademais, não há evidência de que, nesse ínterim, eles hajam mudado de opinião sobre esse ponto de princípio. É-se tentado a dizer que o caráter excepcionalmente igualitário da representação nos Estados Unidos deve-se mais à geografia do que à filosofia.

Os membros da Convenção da Filadélfia tomaram duas outras decisões sobre as eleições. A Câmara de representantes Federal deveria ser eleita a cada dois anos, um mandato suficientemente curto para assegurar a adequada dependência dos representantes em relação a seus eleitores. Existia um imenso temor de um longo Parlamento que, com base na experiência inglesa, era considerado como marca registrada de tirania. Alguns delegados argumentaram em favor de eleições anuais, mas logo se chegou, sem dificuldade, a um acordo sobre um mandato de dois anos. A Convenção também resolveu que: “O número de Representantes não deve exceder o de um para cada trinta mil (habitantes), mas cada estado deve ter pelo menos um representante” (Art. I, Sec. 2, cl. 3). Ficou decidido que a Casa seria integrada por sessenta e cinco membros até que o primeiro recenseamento fosse realizado. A proporção entre eleitos e eleitores foi estabelecida com vistas a manter o tamanho da Câmara dentro de limites controláveis, mesmo

quando viesse a ocorrer o esperado (e desejado) aumento da população. A vasta maioria dos delegados estava determinada a evitar a “confusão” das grandes assembleias. A Comissão Preparatória havia proposto inicialmente uma proporção de um representante para cada 40.000 eleitores habilitados (*Records*, 1966, vol. I, p. 526). Alguns delegados, notavelmente Mason, Gerry e Randolph se opuseram ao pequeno tamanho da assembleia representativa (*Records*, 1966, vol. I, p. 569 [Mason e Gerry]; *Records*, 1966, vol. II, p. 563 [Randolph]) Mas, no conjunto, parece que essa questão não suscitou um debate significativo na Convenção, como o próprio Gerry admitiria em sua correspondência.²³ Aparentemente, os delegados preocuparam-se mais com os pesos relativos dos estados individuais nas legislaturas futuras do que com a proporção entre eleitores e eleitos.²⁴

O debate da ratificação

Enquanto a questão do tamanho da Câmara de Representantes não suscitou discussões significativas na Convenção da Filadélfia, ela se transformou em um importante ponto de controvérsia nos debates de ratificação. Com efeito, como observam Kurland e Lerner, na questão da representação, “eclipsando todas [as demais] controvérsias e preocupações, encontrava-se a questão de uma representação adequada tal como expressa no tamanho da Câmara de Representantes proposta” (KURLAND e LERNER, 1987, vol. I, p. 386 [“*Introductory note*”]). A questão do tamanho da assembleia representativa (que, em certo sentido, era um problema técnico do número ótimo para um processo deliberativo apropriado) assumiu uma enorme importância política; envolveu a relação entre representantes e representados, ou seja, o

²³ Elbridge Ferry para o Vice Presidente da Convenção de Massachussets (21 de janeiro de 1788), in *Records* (1966, vol. III, p. 265).

²⁴ Deixo inteiramente de lado aqui o debate sobre a *base* da representação e a questão da distribuição das cadeiras, embora ambos tenham figurado com destaque nos debates da Convenção. O debate sobre a base da representação teve grandes implicações, pois envolveu uma discussão sobre *o que* devia ser representado. A questão mais importante nesse aspecto foi: deve a distribuição de assentos (e, por conseguinte, a representação) basear-se na *propriedade* ou em *pessoas*? Como mostrou de maneira detalhada J. R. Pole, a decisão final de basear o rateio dos assentos primordialmente em números (ainda que admitindo a “*ratio* federal”, segundo a qual um escravo, considerado uma forma de propriedade, devia ser contado como três quintos de uma pessoa) “deu um ímpeto possivelmente não-intencional, mas de qualquer modo inegável, à ideia de democracia política.” (POLE, 1966, p. 365). Os defensores de uma representação específica ou separada com base na propriedade foram, assim, derrotados. Este aspecto do debate, entretanto, foi estudado por Pole com toda a clareza desejável e de maneira bastante persuasiva. Suas conclusões são pressupostas pelo presente capítulo.

próprio núcleo da noção de representação. A discussão girou quase exclusivamente em torno das consequências da proporcionalidade entre eleitos e eleitores. Nem a extensão do direito de voto nem as qualificações legais para os representantes estavam em questão, pois os antifederalistas (os que rejeitavam o plano preparado na Filadélfia) não tinham objeção ao primeiro, e a Constituição nada continha sobre as últimas. Os antifederalistas aceitavam a necessidade da representação: não eram “democratas” no sentido que o termo tinha no século XVIII, pois não defendiam o governo direto pelo povo em assembleia. Isso foi corretamente enfatizado em um ensaio recente de Terence Ball (BALL, 1987, p. 144 e segs.).

A principal objeção levantada pelos antifederalistas contra a Constituição foi a de que a razão entre eleitos e eleitores era demasiado pequena para proporcionar a *similitude* [*likeness*] adequada. Os conceitos de “similitude”, “semelhança”, “proximidade”, e a ideia de que a representação deveria ser uma “imagem verdadeira” do povo é algo que aparece recorrentemente nos escritos e discursos dos antifederalistas.²⁵

A análise de Terence Ball sobre as duas concepções de representação em conflito nos debates da ratificação não é inteiramente satisfatória. Utilizando-se das categorias desenvolvidas por Hanna Pitkin, Ball caracteriza a concepção de representação dos antifederalistas como a de uma “teoria do mandato”, segundo a qual a tarefa do representante é a de “espelhar as opiniões daqueles que representa” e “compartilhar suas atitudes e sentimentos”. Por contraste, diz Ball, os federalistas viam a representação como a atuação “independente” de “um curador que precisa fazer seus próprios julgamentos a respeito dos interesses de seus constituintes e sobre como eles podem ser mais bem atendidos” (BALL, 1987, p. 145).²⁶ É certo que os antifederalistas pensavam que os representantes deviam compartilhar as circunstâncias, atitudes e sentimentos daqueles a quem representavam. Também é verdade que essa preocupação estava virtualmente ausente do pensamento federalista. Entretanto, o foco do debate não era exatamente a liberdade de ação dos representantes com relação aos desejos de seus constituintes, como está implícito no contraste entre “independência” e “mandato”. A acusação repetidamente lançada pelos antifederalistas não era de que, sob a Constituição proposta, os representantes

²⁵ Sobre a importância da noção de “similitude” [*likeness*] entre os antifederalistas, ver Storing (1981, vol. I, What the anti-federalists were for?, p. 17).

²⁶ A obra referida por Ball é a de Pitkin (1967).

não atuariam conforme as instruções recebidas dos eleitores, mas de que não se *pareceriam* com eles. Obviamente, as duas questões são relacionadas, mas não são a mesma coisa. O debate de ratificação não girou em torno do problema de mandatos e instruções, mas da questão da similaridade entre eleitores e eleitos.

Brutus, por exemplo, escreveu:

O próprio termo, representante, implica que a pessoa ou corpo escolhido para esse propósito deve assemelhar-se aos que os nomeiam – uma representação do povo da América, para ser verdadeira, precisa ser *igual* ao povo [...]. Eles são o signo – o povo, aquilo que é significado [...]. É preciso, então, que se tenha pretendido que os que são postos em lugar do povo devam possuir seus sentimentos e percepções, e sejam governados por seus interesses ou, em outras palavras, que ostentem a mais forte *semelhança* com aqueles de quem assumem o lugar. É óbvio que, para uma assembleia ser uma verdadeira *imagem* do povo de qualquer país, ela precisa ser consideravelmente numerosa (Brutus, Essay III, *apud* STORING, 1981, vol. II, p. 9, 42 – ênfases minhas).²⁷

Por sua parte, Melancton Smith, o principal adversário de Hamilton na Convenção de ratificação de Nova York, declarou em um discurso sobre a proposta Câmara de Representantes:

A ideia que naturalmente vem à mente, quando falamos de representantes, é que eles *se parecem* com aqueles que representam; eles devem ser um *retrato verdadeiro* do povo: possuir o conhecimento de suas circunstâncias e necessidades; condoer-se com todas as suas angústias, e estar dispostos a buscar seus verdadeiros interesses (SMITH, 1788, Storing, VI, 12, 15)

A incansável insistência sobre a necessidade de identidade ou semelhança entre eleitores e eleitos está entre as mais notáveis características dos panfletos e discursos antifederalistas.²⁸ Certamente os antifederalistas não constituíam uma corrente intelectualmente homogênea. Entretanto, embora alguns fossem conservadores e outros radicais, foram virtualmente unânimes em sua demanda de que os representantes se parecessem com aqueles que representavam.

²⁷ De ora em diante, as referências aos escritos e discursos antifederalistas serão apresentadas como: Storing, seguidas pelos três números empregados pelo organizador, com o numeral romano indicando o volume.

²⁸ Ver *The Federal Farmer*, Carta II, Storing, II, 8, 15; *Minority of the Convention of Pennsylvania*, Storing, III, 11, 35; Samuel Chase, *Fragment* 5, Storing, V, 3, 20; *Impartial Examiner*, III, Storing, V, 14, 28-30.

A ideia de que a representação política deveria ser concebida como um reflexo ou um retrato, cuja maior virtude fosse a semelhança com o original, encontrara nas *Reflexões sobre o governo* [*Thoughts on government*], de John Adams, uma de suas mais influentes expressões nos primeiros anos após a independência. Embora Adams não tenha participado do debate constitucional de 1787, sua influência sobre o pensamento antifederalista dificilmente pode ser posta em dúvida. “A principal dificuldade se encontra”, escrevera Adams em 1776,

e o maior cuidado deve ser empregado, na constituição da assembleia representativa. [Na passagem precedente, Adams havia mostrado a necessidade de representação dos grandes estados.] Ela deve ser, em miniatura, um retrato exato do povo como um todo. Ela deve pensar, sentir, raciocinar e agir como ele (J. Adams, *Thoughts on government* [1776] *apud* ADAMS, 1850-6, vol. IV, p. 195).

Valendo-se das categorias de Hanna Pitkin, poder-se-ia dizer que os antifederalistas defendiam uma concepção “descritiva” de representação. Nessa perspectiva, o objetivo é que a assembleia, como o povo em miniatura, aja como agiria a própria população se reunida em assembleia. Nesse sentido, os objetivos da concepção “descritiva” e da teoria do “mandato” seriam os mesmos. Todavia, neste último caso, a identidade entre a vontade dos representantes e a vontade do povo é assegurada por meio de disposições legais (instruções ou mandatos imperativos); ao passo que a concepção “descritiva” supõe que os representantes agirão *espontaneamente* da maneira que o povo agiria, posto serem um reflexo do povo, compartilharem as circunstâncias de seus constituintes, e estarem próximos a eles tanto no sentido metafórico como espacial do termo.

Quando os antifederalistas falavam de “semelhança” ou “proximidade”, tinham em mente primordialmente o significado social desses termos. Opositores à Constituição afirmavam que várias classes da população não estariam apropriadamente representadas, porque nenhum de seus componentes teria assento na assembleia. Samuel Chase escreveu:

É impossível que uns poucos homens estejam familiarizados com os sentimentos e interesses dos Estados Unidos, que contém muitas classes ou ordens diferentes de pessoas – comerciantes, sitiantes, fazendeiros, operários, e aristocratas ou ricos. Para constituir uma representação apropriada e verdadeira, cada ordem deve ter a

oportunidade de escolher um dos seus como representante (...). Só que (...) apenas poucos entre os comerciantes e somente os opulentos e ambiciosos terão alguma chance. O grande conjunto de sitiante e fazendeiros nada pode esperar de sua ordem – a posição é muito elevada para que a ela possam aspirar –, a distância entre o povo e seus representantes será tão grande que não há probabilidade de que um sitiante ou fazendeiro seja escolhido. Os trabalhadores manuais de todos os ramos serão excluídos, pela voz geral, de uma cadeira parlamentar – somente os aristocratas, os ricos, os bem nascidos serão eleitos (Samuel Chase, *Fragment* 5, Storing, V, 3, 20).

Dada a diversidade da população estadunidense, somente uma grande assembleia poderia atender aos requisitos de uma representação “adequada”. Em uma assembleia verdadeiramente representativa, observou Brutus,

o sitiante, o comerciante, o trabalhador manual e outras várias ordens de pessoas devem ser representadas segundo seus respectivos peso e quantidade; e os representantes devem estar intimamente familiarizados com as necessidades, entender os interesses das diversas ordens da sociedade, e ter o sentimento e o zelo apropriados para promover a prosperidade delas (Brutus, *Essay* III, Storing, II, 9, 42).

Contudo, os antifederalistas não reivindicavam que todas as classes, sem exceção, tivessem membros com assento na assembleia. Desejavam apenas que os principais componentes da sociedade fossem representados, com ênfase especial nas categorias intermediárias (proprietários de terras, artesãos independentes, e pequenos comerciantes).

Eles não tinham dúvida alguma, todavia, de que a representação, tal como estipulada pela Constituição, seria distorcida em favor das classes mais prósperas e proeminentes. Essa era uma das razões pelas quais denunciavam a tendência “aristocrática” da Constituição (outro foco de temor da “aristocracia” eram os poderes substanciais concedidos ao Senado). Quando falavam de “aristocracia”, os antifederalistas não se referiam, naturalmente, a uma nobreza hereditária. Ninguém jamais questionou o princípio de que os Estados Unidos não teriam nem deveriam ter uma nobreza, e a Constituição proibia explicitamente a concessão de títulos de nobreza (Art. I, Sec. 9, cl. 9). O que os antifederalistas pressentiam não era o privilégio legalmente definido, mas a superioridade social conferida por riqueza, *status*, ou mesmo talento. Os que desfrutavam dessas várias superioridades compunham

o que eles chamavam de “a aristocracia natural” – “natural”, no caso, por oposição a legal ou institucional. Como formula Melancton Smith no debate de ratificação em Nova York:

Estou convencido de que este governo está assim constituído, de que os representantes se comporão em geral da primeira classe da comunidade, que distinguirei pelo nome de aristocracia natural do país (...). Posso ser questionado sobre o que entendo por aristocracia natural – e é possível ser-me dito que entre nós não existe tal distinção entre classes de homens. É verdade que é nossa singular bem-aventurança não termos uma distinção legal ou hereditária desse tipo; mas, ainda assim, há diferenças reais. Cada sociedade se divide naturalmente em classes. O autor da natureza conferiu a alguns capacidades maiores do que a outros – nascimento, educação, *talentos* e riqueza criam distinções entre os homens, as quais são tão visíveis e de tanta influência como os títulos, as insígnias, as jarreteiras. Em toda sociedade, os homens dessa classe receberão um grau superior de respeito – e, se o governo for constituído de tal forma a admitir que apenas uns poucos exerçam os seus poderes, ele estará em suas mãos, *segundo o curso natural das coisas* (Smith, discurso de 20 de junho de 1788, Storing, VI, 12, 16 – ênfases minhas).²⁹

Por sua parte, Brutus observou:

De acordo com o andamento habitual dos assuntos humanos, a aristocracia natural do país será eleita. A riqueza sempre produz influência, e esta é geralmente muito ampliada por grandes conexões familiares (...). É provável que só uns poucos comerciantes, e entre eles os mais opulentos e ambiciosos, tenham uma representação de seu grupo – poucos deles são personalidades suficientemente conspícuas para atrair a atenção dos eleitores do estado em uma representação tão limitada (Brutus, *Essay* III, Storing, II, 9, 42 – ênfases minhas).³⁰

Como salientou a manifestação da minoria na Convenção da Pensilvânia: “Só serão escolhidos os de mais elevada posição na vida”.³¹ Os antifederalistas

²⁹ Deve-se notar que Smith situa talentos, nascimento e riqueza num mesmo plano. Este não é o lugar para embarcarmos nos debates filosóficos que tal caracterização pode suscitar, mas é o caso de chamar a atenção para esse fato.

³⁰ Sobre a noção de que só a “aristocracia natural” seria eleita, ver também *The Federal Farmer, Letter IX*, Storing, II, 8, 113.

³¹ Cf. *The address and reasons of dissent of the minority of the convention of Pennsylvania to their Constituents*, Storing, III, 11, 35.

não eram igualitaristas radicais que denunciasses a existência de desigualdades sociais, econômicas ou pessoais. Em sua visão, tais desigualdades faziam parte da ordem natural das coisas. Tampouco objetavam que a aristocracia natural exercesse um papel político específico. Mas não queriam que ela monopolizasse o poder.

Os antifederalistas não desenvolveram uma explicação detalhada, para não dizer clara e simples, que pudesse ser utilizada com sucesso no debate público, a respeito das razões pelas quais só os ricos e proeminentes seriam eleitos. Suas ideias tinham antes a forma de intuições profundas, mas incompletamente articuladas. Quanto mais amplos os distritos eleitorais, diziam eles, maior seria a influência dos ricos. Em contextos menores, pessoas comuns poderiam ser eleitas, mas em âmbitos mais amplos, para ser bem-sucedido, um candidato teria que ser especialmente conspícuo e proeminente. Nenhuma dessas proposições é evidente por si mesma, mas os opositores à Constituição não foram capazes de ir além disso na explicação. Essa falta de articulação explica em parte a fraqueza de sua argumentação no confronto com a clareza e a força da lógica dos federalistas. Os antifederalistas tinham plena consciência da força argumentativa de seus adversários em defesa de sua causa. Assim, no final, eles recorreram à simples, mas insuficiente, afirmação de que os federalistas estavam enganando o povo. Em uma declaração que capta tanto o núcleo da posição antifederalista como sua fraqueza argumentativa, o *Federal Farmer* escreveu:

(...) as pessoas podem ser os eleitores, [mas] se a representação for formada de forma a dar a uma ou mais das classes naturais de homens na sociedade uma ascendência indevida sobre as outras, ela é imperfeita; as primeiras se transformarão gradualmente em senhores e as últimas em escravos (...). É enganar as pessoas dizer-lhes que elas são os eleitores, e que podem escolher seus legisladores, se está *na natureza das coisas* que não os possam escolher entre os seus e [que sejam] genuinamente *como eles próprios* (*The Federal Farmer, Letter VII, Storing, II, 8, 97* – ênfases minhas).

O tom acusatório e a exageração retórica não podem esconder a falta de um argumento substancial. Os antifederalistas estavam profundamente convencidos de que os representantes não seriam semelhantes aos eleitores, mas eram incapazes de explicar em termos simples a enigmática “natureza das coisas” ou “o curso habitual dos assuntos humanos” que conduziriam a esse resultado.

Tal posição fica inteiramente vulnerável à réplica fulminante de Madison. Dizem-nos, declarou Madison em uma passagem igualmente retórica, que a Câmara de Representantes se constituirá em uma oligarquia, mas:

Quem deverão ser os eleitores dos representantes federais? Não mais o rico do que o pobre; não mais o culto do que o ignorante; não mais os arrogantes herdeiros de nomes ilustres do que os humildes filhos de obscura e desfavorável sorte. Os eleitores deverão constituir o grande corpo do povo dos Estados Unidos (...). Quem deverá ser objeto da escolha popular? Qualquer cidadão cujo mérito o recomende à estima e confiança de seu país. Não é permitida nenhuma qualificação de riqueza, nascimento, crença religiosa ou profissão civil [que possa] constranger o julgamento ou frustrar a propensão do povo (Madison, “Federalist 57”, in Hamilton, Madison e Jay, *The Federalist Papers*, 1961, p. 351).³²

Os antifederalistas não tinham objeções à regulamentação federal do direito de voto, e admitiam que, na Constituição, não havia exigências em termos de propriedade ou capacidade tributária para os candidatos a representante. Dessa forma, não tinham contra-argumentos efetivos.

Após essa defesa, o argumento de Madison no “*Federalist 57*” afirma essencialmente que a Constituição fornece todas as garantias de que os representantes não trairão a confiança do povo. Como os representantes terão sido “distinguidos pela preferência de seus concidadãos”, diz Madison, há boas razões para crer que efetivamente terão as qualidades pelas quais foram escolhidos e corresponderão às expectativas. Além disso, eles saberão que devem ao povo o terem sido alçados a tal cargo público; isso não pode “deixar de produzir pelo menos uma afeição temporária para com seus constituintes”. Devendo essa honra e distinção ao favor do povo, é improvável que eles venham a subverter o caráter popular de um sistema que constitui a base de seu poder. Mais importante ainda, as eleições frequentes lhes recordarão constantemente sua dependência com respeito ao eleitorado. Finalmente, as

³² Sobre as qualificações para a eleição como representante, ver também “Federalist 52”. Nesse texto, Madison relembra os três requisitos expressos na Constituição (vinte e cinco anos de idade, sete anos de cidadania nos Estados Unidos, residência no estado pelo qual o candidato concorre ao Congresso), acrescentando em seguida: “Sob essas razoáveis limitações, a porta desta parte do governo federal está aberta ao mérito [de pessoas] de qualquer condição, sejam nativos ou [cidadãos] por adoção, sejam jovens ou velhos, e sem levar em conta pobreza ou riqueza, ou qualquer profissão ou crença religiosa em particular” (p. 326). De ora em diante, as referências aos *The Federalist Papers* indicarão apenas o número do ensaio e a página na edição Rossiter.

leis que eles aprovam se aplicarão tanto a eles e seus amigos como à sociedade como um todo (Madison, “The Federalist 57”, in Hamilton, Madison e Jay, *The Federalist Papers*, p. 351-352).

Dadas todas essas garantias, Madison vira o feitiço contra o feiticeiro, ao lançar indiretamente suspeitas sobre o apego dos antifederalistas ao governo republicano ou popular. Nesse sentido, pergunta:

O que dizer aos que professam o mais inflamado zelo pelo governo republicano, mas ousadamente contestam seu princípio fundamental (o direito de o povo eleger seus governantes); que simulam ser os paladinos do direito e da capacidade do povo para escolher seus próprios governantes, e no entanto afirmam que as pessoas preferirão apenas aqueles que, imediata e infalivelmente, trairão a confiança neles depositada? (Madison, “The Federalist 57”, in Hamilton, Madison e Jay, *The Federalist Papers*, p. 353).

Madison sugere que esses pretensos republicanos alimentam dúvidas sobre o direito do povo de escolher seus governantes segundo sua vontade e sobre sua capacidade para avaliar os candidatos. Embora Madison enfatize, com grande efeito, a dimensão popular ou republicana da representação sob o esquema proposto, ele não afirma, em lugar algum de sua argumentação, que a Constituição assegurará semelhança ou proximidade entre representantes e representados. Ele também sabe que não assegurará.

Em vez disso, desenvolve uma concepção inteiramente diferente do que poderia e deveria ser a representação republicana:

O objetivo de qualquer constituição política é, ou deve ser, primeiramente o de obter, para governantes, homens que possuam mais sabedoria para discernir, e mais virtude para buscar o bem comum da sociedade; e, depois disso, o [objetivo] de tomar as mais efetivas precauções para conservá-los virtuosos enquanto continuam a ocupar seus cargos públicos. O modo eletivo de obter governantes é a política característica do governo republicano. Nessa forma de governo, são numerosos e variados os meios para evitar sua degeneração. O mais eficaz é uma tal limitação do tempo de mandato que mantenha uma adequada responsabilidade perante o povo (Madison, “The Federalist 57”, in Hamilton, Madison e Jay, *The Federalist Papers*, p. 350-351).

É importante observar que, nesta caracterização do governo republicano, não existe a mais leve menção a qualquer semelhança entre representantes e representados. Na verdade, os representantes devem ser diferentes de seus

constituintes, pois o governo republicano, como qualquer outro, requer que o poder seja confiado àqueles que possuem “mais sabedoria” e “mais virtude”, isto é, a pessoas superiores e diferentes de seus concidadãos. Esta é uma das mais claras formulações do princípio de distinção no pensamento federalista, mas Madison expressa a mesma ideia em numerosas ocasiões. Na famosa passagem de o “*Federalist 10*”, em que estabelece sua concepção sobre as diferenças entre uma democracia e uma república, ele observa primeiramente que a característica definidora de uma república é

a delegação do governo (...) para um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais (...). Cujo efeito é, por um lado, refinar e ampliar a opinião pública fazendo com que ela passe por um *corpo escolhido de cidadãos*, cuja sabedoria pode melhor discernir o verdadeiro interesse do país e cujo patriotismo e amor à justiça terão muito pouca probabilidade de ser sacrificados a considerações temporárias ou parciais (Madison, “The Federalist 57”, in Hamilton, Madison e Jay, *The Federalist Papers*, p. 82 – ênfases minhas).

O que distingue uma república de uma democracia, portanto, não é meramente a existência de um corpo de representantes, mas também o fato de que tais representantes constituem um “corpo escolhido”. Como Guicciardini antes dele, Madison está claramente jogando com dois sentidos do termo “escolhido”: os representantes são escolhidos, em sentido literal, posto que são eleitos, mas também constituem os “poucos escolhidos”. Assim, a completa caracterização do modo republicano de designação dos governantes consiste em deixar que, através da eleição, o povo selecione os mais sábios e virtuosos.

O republicanismo de Madison, contudo, não se contenta com proporcionar a seleção dos mais sábios e virtuosos; não há uma fé cega nas elites sábias e virtuosas. Os representantes devem ser mantidos no caminho virtuoso por meio de um sistema de restrições, sanções e recompensas. A “precaução mais eficaz para mantê-los virtuosos” é submetê-los a frequentes eleições e reeleições. O constante prospecto de uma próxima eleição, combinado com o desejo de continuar no cargo, garantirá sua adequada dedicação aos interesses do povo. Se, no governo republicano, os poucos escolhidos e seletos servem ao bem comum mais propriamente que a seus próprios interesses, isso não se deve a qualquer semelhança com seus constituintes, mas primordialmente ao fato de serem responsabilizados perante o povo por meio

de eleições regulares. Os antifederalistas achavam que, para servir ao povo, os representantes deveriam “ser semelhantes” a ele. Madison responde que os representantes podem muito bem ser diferentes do povo, que na verdade devem ser diferentes. Não obstante, servirão ao povo porque, através de meios institucionais, serão mantidos devidamente dependentes do povo. Eleições recorrentes, e não a similaridade ou proximidade social, são os melhores guardiões dos interesses do povo. A completa extensão da divergência entre as duas concepções fica, agora, aparente. Os antifederalistas não questionavam a necessidade de eleições recorrentes, mas para eles esta era apenas uma condição necessária para uma representação genuína; viam também a similaridade e a proximidade como requisitos para tanto. Os federalistas, por outro lado, viam as eleições como condições tanto necessárias como suficientes para uma boa representação.

Confrontados com a objeção de que a Constituição era aristocrática, os federalistas replicaram enfatizando a diferença entre uma pura e simples aristocracia e uma “aristocracia natural”, bem como argumentando não haver nada de objetável nesta última. Um exemplo dessa linha de argumentação pode ser encontrado nos discursos de James Wilson durante o debate de ratificação na Pensilvânia. Sua defesa da Constituição no tocante a esse ponto é particularmente significativa porque, entre todos os líderes federalistas, ele era certamente o de mentalidade mais democrática. Por exemplo, ele elogiava a Constituição por seu caráter “democrático”, algo que Madison (e muito menos Hamilton) nunca faria. Não obstante, quando confrontado com a objeção de que a Constituição proposta tendia na direção da aristocracia, Wilson estava pronto a justificar o governo por uma aristocracia natural.

Eu me pergunto agora o que se quer dizer com aristocracia natural. Não me sinto embaraçado pela definição etimológica do termo, pois, quando buscamos sua origem na linguagem de que deriva, uma aristocracia significa nada mais, nada menos, que um governo dos melhores homens da comunidade ou daqueles que são recomendados pelas palavras da Constituição da Pensilvânia, onde se indica que os representantes devem ser os mais notáveis pelo saber e pela virtude. [Deve-se ter em mente que a Constituição da Pensilvânia de 1776 era amplamente vista como uma das mais “democráticas” constituições estaduais; e que ela, de qualquer forma, constituía uma referência para a audiência de Wilson]. Existe algum perigo nessa representação? Jamais considerarei equivocado que tais atributos sejam aproveitados (...). Se é isso o

que significa aristocracia natural, – e eu não conheço nenhum outro significado – pode ser objetável que se aproveitem os homens mais notáveis por sua virtude e talento? (J. Wilson, discurso de 4 de dezembro de 1787 *apud* ELLIOT, 1888, vol. II, p. 473-474).

Em sua definição de aristocracia natural, Wilson não mencionou riqueza, o que fez com que sua posição ficasse mais fácil de ser defendida e tornou seu argumento algo mais comum, mas não ao ponto de ser trivial, pois o argumento deve ser visto no contexto do debate em seu conjunto e à luz das acusações do outro lado. Dessa perspectiva, o argumento de Wilson é significativo por ter explicitamente considerado dois pontos levantados pelos antifederalistas. Em primeiro lugar, afirmava que os representantes não seriam, e não deveriam ser, *iguais* a seus eleitores. Era positivamente desejável que fossem mais talentosos e virtuosos. Em segundo lugar, a assembleia representativa seria constituída primordialmente, se não exclusivamente, pela aristocracia natural.

Após essa defesa da aristocracia natural, Wilson salientou o quanto esta diferia de uma aristocracia propriamente dita. Um “governo aristocrático”, prosseguiu, é um governo

em que o poder supremo não é retido pelo povo, mas reside em um seletivo corpo de homens que preenchem as vagas que surgem por meio de sua própria escolha e eleição ou que sucedem uns aos outros pelo princípio da descendência, ou em virtude de posse territorial, ou ainda alguma outra qualificação que não resulta de propriedades pessoais. Quando falo de propriedades pessoais, refiro-me a qualidades da mente e inclinações do coração (J. Wilson, discurso de 4 de dezembro de 1787 *apud* ELLIOT, 1888, vol. II, p. 474).

Quando confrontado com a mesma objeção sobre o caráter aristocrático da Constituição, Hamilton respondeu inicialmente pela ridicularização da concepção de aristocracia dos adversários.

Por que, então, nos falam tão frequentemente de uma aristocracia? De minha parte, tenho dificuldade em compreender o significado da palavra na forma em que é empregada (...). Mas, quem constitui a aristocracia entre nós? Onde se encontram homens elevados a uma perpétua posição acima de seus concidadãos, e possuidores de poderes independentes deles? Os argumentos dos cavalheiros [os antifederalistas] vão apenas no sentido de provar que há homens que são ricos, homens que são pobres,

alguns que são sábios e outros que não o são; que, de fato, todo homem ilustre é um aristocrata (...). Ouso dizer que essa descrição é ridícula. A imagem é uma ilusão. Torna o novo governo mais elegível um homem rico do que um pobre? Não. Ele não exige essa qualificação (Hamilton, discurso de 21 de junho de 1788 apud ELLIOT, 1888, vol. II, p. 256).

Hamilton voltou repetidas vezes ao argumento favorito dos federalistas: o povo tinha o direito de escolher quem quer que lhe aprovesse para governante. Mas foi ainda além, reconhecendo que a riqueza estava destinada a ter um papel crescentemente importante nas eleições:

Na medida em que a riqueza aumente e se acumule em poucas mãos, na proporção em que o fausto prevaleça na sociedade, a virtude será em maior grau considerada um elegante apêndice da riqueza, e a tendência das coisas será a de afastar-se do padrão republicano. Essa é a real propensão da natureza humana: é o que nem o honorável membro [Melancton Smith] nem eu mesmo podemos corrigir (Hamilton, discurso de 21 de junho de 1788 apud ELLIOT, 1888, vol. II, p. 256).

E embora Hamilton lamentasse esse inelutável desenvolvimento, algo mais que resignação soou nas seguintes observações:

Atendem para os ricos e os pobres da comunidade, para os cultos e os ignorantes. Onde predomina a virtude? A diferença na verdade consiste não na quantidade, mas no tipo de vícios que incidem sobre as várias classes; e, neste caso, a vantagem de caráter pertence aos ricos. Seus vícios são provavelmente mais favoráveis à prosperidade do Estado do que os dos indigentes, e eles [os ricos] compartilham menos depravação moral (Hamilton, discurso de 21 de junho de 1788 apud ELLIOT, 1888, vol. II, p. 257).

Mais abertamente do que qualquer outro federalista, Hamilton estava pronto a advogar abertamente por um certo papel para a riqueza na seleção dos representantes. Roma fascinava-o, e seu supremo objetivo era que a jovem nação se tornasse uma grande potência, talvez um império. Via o poder econômico como o principal caminho para a grandeza histórica, desejando em consequência que o país fosse dirigido por negociantes prósperos, ousados e industriais. Na Filadélfia, em seu discurso contra o plano apresentado pela delegação de Nova Jersey, ele havia enfatizado a necessidade de atrair para o governo “homens verdadeiramente de peso e influência” (*Records*, 1966, vol.

I, p. 299). Em *The Federalist*, ele replicou aos antifederalistas que “a ideia de uma efetiva representação de todas as classes do povo por pessoas de cada classe” era uma ideia “inteiramente visionária”; e acrescentou: “A menos que fosse expressamente disposto na Constituição que cada ocupação diferente devesse enviar um ou mais membros, a coisa jamais ocorreria na prática” (Hamilton, “The Federalist 35”, in Hamilton, Madison e Jay, *The Federalist Papers*, p. 214). Uma vez mais, se admitia a justeza de um ponto dos antifederalistas: a importância numérica das várias classes da sociedade jamais encontraria um reflexo espontâneo na assembleia representativa.

Trabalhadores manuais e fabricantes, com poucas exceções, estarão sempre inclinados a dar seus votos aos comerciantes, de preferência a pessoas de suas próprias profissões ou ramos de negócios. Esses sagazes cidadãos têm bastante consciência de que as artes mecânicas e manufatureiras fornecem os materiais da empresa mercantil e da indústria (...). Eles sabem que o comerciante é seu *natural* cliente e amigo; e têm consciência de que, por maior confiança que tenham justamente em seu próprio bom senso, seus interesses podem ser mais eficazmente promovidos pelos comerciantes do que por eles mesmos (Hamilton, “The Federalist 35”, in Hamilton, Madison e Jay, *The Federalist Papers*, p. 214 – ênfase minha).

A diferença era que, ao contrário dos antifederalistas, Hamilton via com simpatia esse estado “natural” de coisas.

Como mostrariam os debates e conflitos ao longo da década seguinte, nem todos os federalistas compartilhavam o ponto de vista de Hamilton sobre o papel do comércio e da riqueza. Nos anos 1790, Madison e Hamilton encontravam-se em campos opostos: este último, então no governo, continuou a favor dos interesses comerciais e financeiros, e a defender um poder central forte; ao passo que Madison juntou-se a Jefferson na denúncia do que ambos consideravam como corrupção associada às finanças e ao comércio, assim como abusos do governo federal. Todos os federalistas concordavam, entretanto, que os representantes não deviam ser iguais a seus constituintes. Fosse a diferença expressa em termos de sabedoria, virtude, talentos, ou simplesmente riqueza e propriedade, todos esperavam e desejavam que os eleitos se situassem em posição social superior à de seus eleitores.

Em última análise, porém, os federalistas compartilhavam a intuição dos antifederalistas de que esse tipo de diferença resultaria do simples tamanho dos distritos eleitorais (isto é, da proporção entre eleitores e eleitos). Nem os

defensores da Constituição proposta nem seus opositores ofereceram uma explicação desse fenômeno. Contudo, como os federalistas usualmente não o apresentaram publicamente nos debates como um dos principais méritos da Constituição, sua incapacidade para explicá-lo foi menos um problema para eles do que para os antifederalistas. A ideia, todavia, surgiu ocasionalmente nos discursos federalistas. Wilson, por exemplo, declarou:

E eu creio que a experiência de todos os que a tiveram demonstra que quanto maior o distrito eleitoral, melhor a representação. É apenas em lugares remotos que surgem pequenos demagogos. Somente o valor do caráter pode conferir a um homem influência real sobre um grande distrito. Isso se evidencia notavelmente na comunidade de Massachussets. Os membros da Câmara de Representantes são escolhidos em distritos muito pequenos; e tal tem sido a influência de facções partidárias, e das pequenas intrigas no interior desses distritos, que uma grande maioria parece inclinada a demonstrar muito pouca desaprovação da conduta dos rebeldes no estado (os partidários de Shays) (J. Wilson, discurso de 4 de dezembro de 1787 *apud* ELLIOT, 1888, vol. II, p. 474).

Em contraste, o governador de Massachussets foi escolhido pelo conjunto do eleitorado do estado, um amplo distrito eleitoral. Claramente, prosseguiu Wilson, quando se tratou de escolher o governador, os eleitores de Massachussets “oscilaram apenas entre as mais eminentes personalidades” (J. Wilson, discurso de 4 de dezembro de 1787 *apud* ELLIOT, 1888, vol. II, p. 474). A alusão à rebelião de Shays, de 1786, tornou bastante transparente a dimensão socioeconômica do que Wilson queria dizer com “personalidades eminentes” ou “personalidades de peso”.³³ Em seu discurso de 11 de setembro de 1787, ele repetiu o mesmo argumento (com apenas uma leve diferença de ênfase), antes de argumentar que os grandes distritos eleitorais constituíam uma proteção tanto contra os demagogos como contra o paroquialismo (J. Wilson, Discurso de 11 de dezembro de 1787 *apud* McMASTER e STONE, 1888, p. 395).

Escrevendo no “*Federalist 10*”, Madison também estabelece uma conexão entre o tamanho de eleitorado e a seleção de candidatos proeminentes. Embo-

³³ A rebelião de Shays, ocorrida em Massachussets em 1786, exerceu alguma influência na concepção da Constituição. Ela contribuiu para o ânimo contrário à “democracia” expresso na Filadélfia. Os pequenos fazendeiros da parte ocidental do estado se haviam revoltado contra a política favorável aos interesses mercantis do litoral, adotada pelo legislativo, em Boston. A assembleia havia adotado uma política de moeda forte e decidido resgatar a dívida pública, o que levava a um aumento na carga fiscal. Nas eleições legislativas que se seguiram à rebelião, as forças descontentes alcançaram grandes sucessos. Sobre a rebelião de Shays, ver Pole (1966, p. 227-241).

ra não esteja lidando, nessa passagem, com a proporção eleitoral e o tamanho da Câmara, mas com a vantagem das grandes repúblicas relativamente às pequenas, ele utiliza um argumento similar ao de Wilson: quanto mais numeroso o eleitorado, mais provável a escolha de personalidades respeitáveis.

Como cada representante será escolhido por um número maior de cidadãos em uma república grande do que em uma pequena, será mais difícil que candidatos desme-recedores pratiquem com êxito as artimanhas pelas quais muito frequentemente são vencidas as eleições; e os sufrágios do povo sendo mais livres, mais provável será que eles se concentrem em homens que possuam méritos atraentes e boa reputação estabelecida e difundida (Madison, “*Federalist 10*”, in Hamilton, Madison e Jay, *The Federalist Papers*, p. 82-83).

Em uma nota a propósito de seu discurso sobre o direito de voto (uma elaboração sobre o discurso que havia feito na Convenção em 7 de agosto de 1787),³⁴ Madison é mais explícito quanto aos benefícios que esperava dos grandes distritos eleitorais. Essa nota reflete sobre as possíveis soluções para o que ele descreve, inicialmente, como o principal problema suscitado pelo direito de voto.

Admita o direito apenas à propriedade, e o direito das pessoas pode ser oprimido. O sistema feudal basta para prová-lo. Estenda-o igualmente para todos, e os direitos da propriedade ou os clamores de justiça podem ser desconsiderados por uma maioria sem propriedade, ou interessada em medidas de injustiça (Madison, “*Note to the speech on the right of suffrage*” (provavelmente 1821) *apud Records*, vol. III, p. 450).

O principal objetivo em matéria de sufrágio é, portanto, garantir tanto os direitos das pessoas como os da propriedade. Madison considera cinco possíveis soluções. As duas primeiras são rejeitadas como injustas: uma qualificação de propriedade para os eleitores, na forma de propriedade fundiária ou qualquer tipo de propriedade; e a eleição de um ramo do legislativo pelos proprietários e de outro ramo pelos não-proprietários. Madison estende-se longamente sobre uma terceira possibilidade: reservar o direito de eleger um ramo do legislativo aos proprietários fundiários, concedendo a todos os cidadãos, inclusive aos proprietários fundiários, o direito de eleger o outro

³⁴ Ver anteriormente, nota 17.

ramo (o que daria um voto duplo aos proprietários fundiários). Madison observa, contudo, que não tem muita clareza quanto aos efeitos dessa terceira solução, acreditando que ela poderia ser tentada. Em seguida, passa a uma quarta solução, a respeito da qual aparentemente tem opiniões mais definidas:

Se a experiência ou a opinião pública exigir um sufrágio igualitário e universal para cada ramo do governo, como é o que prevalece em geral nos Estados Unidos, um recurso favorável aos direitos da propriedade fundiária e de outras formas de propriedade, quando seus possuidores se tornarem minoria, pode ser encontrado na ampliação dos distritos eleitorais para um ramo do legislativo, e em uma extensão de seu tempo de mandato. *Os grandes distritos são manifestamente mais favoráveis à eleição de pessoas de grande respeitabilidade, e de provável conexão com os direitos de propriedade, do que [à eleição] de competidores que dependam de apelos pessoais praticáveis em um cenário mais restrito* (*Records*, 1966, vol. III, p. 454 – ênfases minhas).

Finalmente, no caso dessa solução ser considerada inaceitável, Madison vê o baluarte final dos direitos de propriedade em uma combinação de diversos elementos: “a influência usual possuída pela propriedade e o grau superior de informação que caracteriza seus detentores”,³⁵ “o senso de justiça popular ilustrado e ampliado pela difusão da educação”, e “a dificuldade de tramar e levar a efeito propósitos injustos por todo um país de grande extensão”. A quarta e quinta soluções estão obviamente incorporadas na Constituição.³⁶

³⁵ Em *The Federalist*, Madison alude à deferência inspirada pelos detentores de propriedade. Em um argumento justificando a distribuição de cadeiras baseada em alguma medida na propriedade de escravos (a “proporção federal”), Madison explica que a *riqueza* dos estados individuais precisa ser *legalmente* levada em conta porque os estados afluentes não desfrutam *espontaneamente* de uma influência superior conferida pela riqueza. A situação dos estados, argumenta ele, é nesse aspecto diferente da dos cidadãos individuais. “Se a lei concede ao cidadão opulento apenas um voto individual na escolha de seu representante, o respeito e a importância social que ele deriva dessa sua situação afortunada muito frequentemente orienta os votos de outros para os objetos de sua escolha; e, através desse *canal imperceptível*, os direitos de propriedade são transmitidos à representação pública” (Madison, “Federalist 54”, in Hamilton, Madison e Jay, *The Federalist Papers*, p. 339 – ênfases minhas).

³⁶ O *status* e a data dessa Nota não são inteiramente claros. No início, Madison escreve que seu discurso de 7 de agosto de 1787, tal como consta dos *Records* da Convenção Federal, não expressa “a visão mais completa e amadurecida do orador sobre o assunto”. A interpretação mais plausível seria a de que a Nota descreve retrospectivamente (em 1821) o que Madison via como a lógica que presidira o estabelecimento do direito de voto, em 1787, ao passo que, na época, como vimos, ele fora a favor de um requisito de propriedade. É difícil datar com precisão a mudança de opinião a que ele alude. Ao que parece, à luz dos argumentos contidos no “*Federalist* 10”, por volta do final de 1787, ao mais tardar, ele compreendeu que os grandes distritos eleitorais funcionariam em favor dos detentores de propriedade. Mas é possível que ele tenha descoberto esse efeito antes disso (durante os debates na Filadélfia, por exemplo).

Observando os efeitos dos grandes distritos eleitorais, Madison não utiliza mais (como o fizera no “*Federalist 10*”) a linguagem da virtude e da sabedoria; afirma mais diretamente que a vastidão do distrito operará em favor da propriedade e da riqueza.

Seria superficial, entretanto, retratar Madison e os líderes federalistas em geral como políticos hipócritas e astutos que introduziram na Constituição uma exigência sub-reptícia de propriedade (grandes distritos eleitorais), enquanto defenderam publicamente, com vistas a ganhar o apoio popular, que a assembleia deveria ser aberta a quem tivesse mérito. Inversamente, seria ingênuo focalizar exclusivamente o lado legal da situação e afirmar que, como a Constituição não determinou uma qualificação de propriedade para os representantes, os federalistas foram os paladinos da igualdade política.³⁷ A força extraordinária da posição federalista decorreu do fato de que, quando Madison ou Wilson declararam que o povo poderia eleger quem quisesse, eles estavam expressando uma proposição incontroversa. Nesse aspecto, acusar os federalistas de “trair o povo” era algo em que simplesmente não se acreditaria. Os defensores da Constituição afirmavam certamente *uma* verdade. Mas havia também uma outra verdade, ou mais precisamente uma outra ideia, que ambos os lados consideravam verdadeira (mesmo não entendendo exatamente por que): em regra, o povo escolheria livremente eleger os candidatos proprietários e “respeitáveis”. Ambas as proposições (e esse é o ponto essencial) podiam ser objetivamente verdadeiras ao mesmo tempo. A primeira não podia, na época, e não pode agora, ser vista como um mero véu ideológico para a segunda.

Não se pode tampouco alegar que o tamanho dos distritos eleitorais fosse uma forma de compensar, na prática, os efeitos da ausência de qualificações formais. Os federalistas não confiavam em dois elementos da Constituição que eram igualmente verdadeiros (ou considerados como tal), na crença de que o elemento restritivo (a vantagem concedida à aristocracia natural pelo tamanho dos distritos eleitorais) cancelaria os efeitos do elemento mais aberto (a ausência de qualquer requisito de propriedade para os representantes). Tal alegação pressupõe que os resultados concretos de uma qualificação formal teriam sido exatamente idênticos ao de grandes distritos eleitorais (ou percebidos como idênticos pelos envolvidos).

³⁷ A interpretação “ingênuas” é manifestamente contraditada pela documentação histórica, de modo que não há razão para discuti-la.

É intuitivamente evidente que as duas disposições não eram equivalentes. O princípio geral de que leis e instituições fazem diferença e não são fenômenos meramente superficiais ganhou aceitação geral hoje em dia. Contudo, nem a intuição nem o princípio geral de que a lei não é uma mera “formalidade” são inteiramente adequados aqui. É também necessário explicar precisamente por que, no caso particular das qualificações dos parlamentares, as exigências legais não teriam produzido efeitos idênticos aos que tanto federalistas como antifederalistas esperavam do tamanho dos distritos eleitorais.

Por duas razões principais, os grandes distritos eleitorais não eram estritamente equivalentes a uma qualificação formal em termos de propriedade. Em primeiro lugar, a noção de que eles dariam vantagem à aristocracia natural fundava-se sobre um fenômeno que a experiência parecia geralmente confirmar: a “experiência demonstra” (como formula Wilson) que, em geral, apenas as “personalidades respeitáveis” são eleitas nos grandes distritos eleitorais, ou (para usar a linguagem de Brutus) esse efeito ocorre “de acordo com o curso *usual* dos assuntos humanos”.³⁸ A conexão entre grandes distritos e a eleição da aristocracia natural parecia prevalecer *a maior parte das vezes*. Uma exigência formal de propriedade, em contraste, teria tido eficácia *sempre*. Conquanto a vantagem das classes proprietárias seja assegurada por uma comprovada regularidade estatística do comportamento eleitoral, o sistema oferece uma medida de flexibilidade: podem surgir circunstâncias em que o efeito não se produz, porque uma preocupação excepcional se sobrepõe à inclinação usual dos eleitores para os candidatos “eminentes”. A situação é diferente se a posição legislativa é reservada legalmente para as classes sociais mais altas, porque a lei é rígida por definição. Obviamente, a lei pode ser mudada, por meios pacíficos ou violentos, mas o processo é mais complicado.

Não há justificativa para ver como negligenciável a diferença entre o que ocorre sempre e o que ocorre apenas na maior parte das vezes. A distinção (desenvolvida por Aristóteles) entre essas duas categorias é particularmente relevante em política. É um erro, na verdade uma falácia, considerar, como se

³⁸ Pode-se recordar também a observação de Hamilton, citada anteriormente: “Trabalhadores manuais e manufatureiros estarão *sempre, com poucas exceções*, inclinados a dar seus votos a comerciantes de preferência a pessoas de suas próprias profissões ou ramos de negócios” (ênfases minhas). Ver Hamilton, “Federalist 35”, in Hamilton, Madison e Jay, *The Federalist Papers*, p. 214.

faz frequentemente, que a verdade última de um fenômeno político assente-se na forma que ele assume na maior parte das vezes. Na realidade, o caso excepcional também é importante, porque o que está em jogo na política varia de acordo com as circunstâncias, e o caso estatisticamente raro pode ser um caso com consequências historicamente críticas. Por outro lado, é igualmente falacioso conferir privilégio epistemológico ao caso extremo, isto é, a um caso ao mesmo tempo raro e em que algo muito importante está em jogo. Em política, a verdade última não se revela mais pela exceção do que pela regra.³⁹ Crises e revoluções são certamente importantes; pode-se dizer que elas definem o usual, no sentido de que determinam os limites entre os quais têm lugar as situações ordinárias. Mas disso não se segue que elas sejam a verdade da política costumeira e forneçam a chave para entendê-la. Em revoluções ou crises entram em jogo alguns fatores e mecanismos que estão ausentes das situações normais e, por isso, não servem para o nosso entendimento da política habitual. As mais poderosas teorias políticas são as que oferecem espaço tanto para o ordinário quanto para o extraordinário, e ao mesmo tempo mantém uma distinção entre ambos e os explica diferentemente. O pensamento de Locke proporciona uma ilustração perfeita. A maior parte das vezes, observou ele, as pessoas confiam no governo estabelecido, particularmente quando o elegeram; não é com facilidade que elas “se afastam das formas habituais”. Apenas quando uma “longa sucessão de abusos, prevaricações, e artifícios, todos tendendo no mesmo sentido,” manifesta inequivocamente uma intenção de trair sua confiança, o povo se levanta, “apela aos céus”, e submete sua sorte (com muita justiça) ao veredicto da batalha (J. Locke, *Second Treatise of Government*, cap. XIX, §§ 221, 223, 242 *apud* LOCKE, 1960, p. 414, 415, 427). Um dos mais notáveis pontos fortes do *Segundo Tratado* é que nem a confiança no governo por parte dos governados, nem a possibilidade de revolução, são apresentadas como a verdade da política.

³⁹ O pensamento de Carl Schmitt é um dos desenvolvimentos mais brilhantes, sistemáticos e conscientes do princípio falacioso de que o caso excepcional revela a essência de um fenômeno. As análises de Schmitt sobre casos extremos são, em sua maioria, penetrantes. Mas indevidamente (embora conscientemente), ele estende as conclusões, extraídas do caso excepcional, ao caráter geral do fenômeno sob consideração. Schmitt escreve, por exemplo: “Precisamente uma filosofia da vida concreta não deve se afastar da exceção e do caso extremo, mas deve interessar-se por ele no mais alto grau (...). A exceção é mais interessante do que a regra. A regra não prova nada, a exceção prova tudo: ela confirma não só a regra, mas também sua existência, a qual deriva somente da exceção” (SCHMITT, 1985, p. 15).

Voltando ao debate americano, a conclusão deve ser a de que, mesmo se os grandes distritos eleitorais e os requisitos legais exigidos para os representantes favorecessem os candidatos das classes sociais mais elevadas, as duas condições não podem ser equiparadas. O maior grau de flexibilidade oferecido pelos distritos extensos em casos excepcionais não pode ser descartado como insignificante: ele é a primeira razão por que o tamanho dos distritos eleitorais não anulava os efeitos da cláusula eleitoral não restritiva na Constituição.

Em segundo lugar, se a vantagem de certas classes em matéria de representação estiver inscrita na lei, aboli-la (ou concedê-la a outras classes) exige uma mudança na lei. Isso significa que uma mudança nas regras precisa ser aprovada exatamente pelas pessoas que delas se beneficiam, visto terem sido eleitas segundo as antigas regras. Tal sistema equivale, portanto, a sujeitar a eliminação de uma elite a sua própria aprovação e consentimento. Se, por contraste, a vantagem de uma classe social específica resulta apenas do comportamento eleitoral dos cidadãos (como ocorre com a vantagem da aristocracia natural resultante dos grandes distritos eleitorais), uma simples mudança no eleitorado será suficiente para derrubar uma elite ou alterar sua composição. Neste caso, pois, a eliminação de uma elite no poder pode ser alcançada sem a sua aprovação. Isso não quer dizer que a decisão livre e deliberada do eleitorado seja suficiente para atingir tal resultado. Pois a vantagem das classes sociais mais elevadas em grandes distritos eleitorais, embora seja um resultado do comportamento do eleitorado, na verdade depende de uma pluralidade de fatores, dos quais apenas alguns podem ser deliberadamente modificados pelos eleitores. Por exemplo, o sucesso eleitoral dos detentores de propriedade, nos grandes distritos eleitorais, indubitavelmente deve alguma coisa à força representada pelos gastos de campanha. Ele também pode ter a ver com normas sociais (deferência, por exemplo). Tais fatores estão claramente para além do alcance das decisões conscientes e deliberadas dos eleitores; a simples vontade do eleitorado não é em si suficiente para eliminar a vantagem da riqueza. São também necessárias mudanças mais profundas nas circunstâncias socioeconômicas. Por difíceis que possam ser, tais mudanças não exigem a aprovação dos que já se encontram no poder, ao passo que essa aprovação seria necessária sob um sistema de requisitos legais. E não há, possivelmente, algo mais difícil do que induzir uma elite a aquiescer na diminuição de seu próprio poder.

Isso requer, tipicamente, uma quantidade muito grande de pressão externa e certamente violenta.

Pode ser objetado que, sob um sistema de qualificações legais, a lei a ser alterada para remover a vantagem das classes privilegiadas não é usualmente uma lei ordinária, mas uma lei constitucional. Esse era certamente o caso dos Estados Unidos. Por conseguinte, mudar as exigências legais não teria dependido simplesmente da aprovação dos representantes eleitos sob tais condicionantes. Não obstante, o argumento aqui avançado conserva sua validade, posto que o legislativo teria que se pronunciar no processo de revisão constitucional.

Deste segundo ponto de vista também, as exigências legais para os representantes e os grandes distritos eleitorais não têm, estritamente, os mesmos efeitos. A diferença é que, com um sistema de grandes distritos eleitorais, a vantagem da riqueza poderia ser alterada, ou possivelmente mesmo abolida, sem o consentimento da elite proprietária. Esse sistema se prestou mais facilmente à mudança política do que o fizeram as condições legais que os fundadores ingleses e franceses do governo representativo instituíram em seus países.

Assim, a diversidade geográfica dos estados, que impediu que os delegados à Convenção da Filadélfia chegassem a um acordo sobre qualificações de riqueza para os representantes, levou à invenção de um sistema em que a distinção da elite representativa foi assegurada de uma maneira mais flexível e adaptável, do que no outro lado do Atlântico. Nos Estados Unidos, segundo as fases históricas e as mudanças na estrutura social da nação, diferentes elites poderiam suceder-se no poder sem que isso exigisse sublevações significativas. E ocasionalmente, em tempos excepcionais, os eleitores poderiam mesmo eleger cidadãos comuns.

Estamos agora em condições de ver a razão pela qual o debate constitucional americano lança luz sobre as instituições representativas em geral, e não apenas sobre as americanas. Essa importância mais ampla resulta, em primeiro lugar, da posição defendida pelos antifederalistas. Seus pontos de vista não foram amplamente estudados, mas a história das ideias e a teoria política de modo geral estiveram equivocadas em negligenciar essa corrente de pensamento. Com sua incansável insistência sobre a “semelhança” e “proximidade” que devem ligar representantes e representados em um governo popular, os antifederalistas de fato fizeram uma importante contribuição ao pensamento político, formulando com muita clareza uma plausível, consistente e poderosa

concepção de representação. Eles aceitavam sem reservas a necessidade de uma diferenciação funcional entre governantes e governados, mas afirmavam que, para um governo representativo ser genuinamente popular, os representantes deveriam ser tão próximos quanto possível de seus eleitores: vivendo junto a eles e compartilhando suas circunstâncias. Se essas condições fossem preenchidas, argumentavam, os representantes espontaneamente sentiriam, pensariam e agiriam como o povo que representavam. Essa visão da representação foi claramente derrotada em 1787. Assim, o debate americano põe em nítido relevo o que *não* se pretendia que fosse o governo representativo. Desde o início, estava claro que, nos Estados Unidos, o governo representativo não seria baseado na semelhança e proximidade entre representantes e representados. O debate de 1787 ilumina também, por contraste, a concepção de representação que prevaleceu. Os representantes deveriam ser diferentes de seus representados, e situar-se acima deles em termos de talento, virtude e riqueza. Não obstante, o governo seria republicano (ou popular) porque os representantes seriam escolhidos pelo povo e, acima de tudo, porque as eleições recorrentes obrigariam os representantes a serem responsáveis perante o povo. Mais do que na França ou na Inglaterra, onde, no século XVIII, nenhuma força significativa defendia a representação baseada na semelhança ou proximidade social, foi nos Estados Unidos que surgiu de forma exemplar a combinação entre o princípio de distinção e o governo representativo popular.

Além disso, para além do problema constitucional da representação, o ideal de similaridade entre líderes e povo mostrou-se uma poderosa força mobilizadora durante o século seguinte. E os antifederalistas foram os primeiros a formulá-lo. Vista de certo ângulo, a história do mundo ocidental pode ser considerada como o avanço do princípio da divisão do trabalho. Mas cada vez que esse princípio se estendeu para organizações envolvidas em política (p. ex., partidos de massa, sindicatos, grupos de cidadãos), o ideal de semelhança e proximidade mostrou sua força de atração. Em toda organização com uma dimensão política, energias substanciais podem ser mobilizadas por meio da declaração de que os líderes devem se parecer com os demais membros, compartilhar suas circunstâncias e ser tão próximos deles quanto for possível, mesmo que as necessidades práticas imponham uma diferenciação de papéis. A força do ideal de similaridade deriva de sua capacidade de produzir uma conciliação quase perfeita entre a divisão do trabalho e o princípio democrático da igualdade.

Há um elemento adicional de importância geral no debate americano. Neste lado do Atlântico, cedo se percebeu que a superioridade dos eleitos sobre seus eleitores poderia ser normalmente alcançada, mesmo na ausência de exigências legais, através da mera operação do método eleitoral. Quase cem anos mais foram necessários para que os europeus viessem a se dar conta dessa propriedade das eleições, ou pelo menos para que viessem a se valer dela para assegurar a distinção dos representantes. Admitidamente, os protagonistas do debate americano viram o tamanho dos distritos eleitorais como o principal fator na seleção de candidatos proeminentes. Mas os antifederalistas reconheceram que, mesmo em distritos menores, os eleitores espontaneamente escolheriam pessoas que viam, de um modo ou de outro, como superiores a eles próprios. Quando o *Federal Farmer*, por exemplo, lançou um apelo por um número maior de representantes, ele o fez com vistas a “possibilitar que os profissionais, comerciantes, negociantes, fazendeiros, trabalhadores manuais, etc. levassem, respectivamente, ao legislativo uma proporção justa de *seus homens mais bem informados*” (*The Federal Farmer, Letter II*, Storing, II, 8, 15 – ênfases minhas).

Havia no pensamento antifederalista uma tensão não resolvida entre o ideal da semelhança e a adesão ao princípio eleitoral (tensão essa que os federalistas não deixaram de explorar). No debate da ratificação, contudo, a posição antifederalista não foi simplesmente inconsistente. Pois, se os antifederalistas de fato aceitaram uma certa diferença entre os representantes e seus constituintes, eles temeram que, com os vastos distritos eleitorais, essa diferença se tornasse demasiado grande; temeram que certas categorias fossem privadas de quaisquer representantes de suas próprias fileiras, e que, finalmente, a riqueza se tornasse o critério prevalecente de distinção. De qualquer modo, perceberam que o próprio princípio eleitoral levaria à seleção do que chamavam de uma “aristocracia”. Indubitavelmente, os federalistas compartilhavam essa convicção. O desacordo foi uma questão de grau: os dois lados sustentaram opiniões diferentes sobre qual deveria ser a distância adequada entre representantes e representados. Além disso, divergiram também sobre as características específicas da “aristocracia” que era desejável selecionar. Revivendo uma antiga ideia, sem referi-la explicitamente, ambos os lados acreditavam que as eleições, por si só, produzem um efeito aristocrático.

Referências bibliográficas

- ADAMS, C. F. (org.). 1850-6. *The life and works of John Adams*. 10 vols. Boston: Little Brown, vol. IV.
- BALL, Terence. 1987. "A republic: if you can keep it". In: BALL, Terence & POCOCK, J. (orgs.). *Conceptual change and the constitution*. Lawrence: University Press of Kansas.
- CANNON, John. 1973. *Parliamentary reform 1640-1832*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ELLIOT, John (org.). 1888. *The debates in the several state conventions on the adoption of the federal constitution as recommended by the general convention at Philadelphia*, 5 vols. New York: Burt Franklin.
- FARRAND, Max (ed.). 1966 [1911]. *The records of the Federal Convention of 1787*. 4 vols. New Haven: Yale University Press.
- GUÉNIFFEY, Patrice. 1933. *Le nombre et la raison: la révolution française et les élections*. Paris: Editions de l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John. 1961. *The Federalist Papers [1787-8]*. Organizado por C. Rossiter. New York: Penguin.
- HUTSON, James H. 1987. *Supplement to Max Farrand's The Records of the Federal Convention of 1787*. New Haven, CT: Yale University Press.
- JONES, James R. 1961. *The first whigs, the politics of the exclusion crisis 1678-1683*. Londres: Oxford University Press.
- KISHLANSKY, Mark. 1986. *Parliament selection: social and political choice in early modern England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KURLAND, Philip B. & LERNER, Ralph (orgs.). 1987. *The founders' constitution*. 5 vols. Chicago: University of Chicago Press.
- LOCKE, J. 1960. "Second treatise of government". In: LASLETT, P. (ed.). *Two treatises of government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MOORE, David C. 1976. *The politics of deference: a study of the mid-nineteenth century English political system*. New York: Barnes & Noble.
- PITKIN, Hanna. 1967. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- POCOK, J. G. A. 1975. *The Machiavellian moment*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- POLE, Jack R. 1966. *Political representation in England and the origins of the American republic*. Berkeley: University of California Press.
- SCHMITT, Carl. 1985 [1922]. *Political theology: four chapters on the concept*

- of sovereignty. Tradução de G. Schwab. Cambridge, MA: MIT Press.
- McMASTER, J. B. & STONE, F. (orgs.). 1888. *Pennsylvania and the Federal Constitution*. Philadelphia: The Historical Society of Pennsylvania.
- SHAFTESBURY, Anthony Ashley Cooper. 1689. *Some observations concerning the regulating of elections for Parliament [microform]*: found among the Earl of Shaftsbury's papers after his death, and now recommended to the consideration of this present Parliament; with allowance. London: Randall Taylor.
- SMITH, Melancton. 1788. "Speech at the New York ratification convention", 20 de junho.
- SOMERS, John (org.). 1748. *A collection of scarce and valuable tracts*. Vol. I.
- STORING, Herbert J. (org.). 1981. *The complete anti-federalist*. 7 vols. Chicago: University of Chicago Press.

Resumo

Neste texto, que corresponde ao terceiro capítulo do livro *The principles of representative government*, Bernard Manin analisa o princípio da distinção, que consiste no entendimento de que os eleitos devem ser socialmente superiores aos eleitores. A análise dos debates, normas e instituições que organizaram a política representativa na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, nos séculos XVII e XVIII, permite que o autor explicita a conexão entre o princípio da distinção e a escolha dos representantes por meio de eleições. Diferentemente do sorteio, o método eleitoral teria um efeito aristocrático. Um conceito alternativo foi defendido pelos antifederalistas nos Estados Unidos: o corpo dos representantes deveria espelhar ou assemelhar-se ao dos representados, em vez de distinguir-se dele.

Palavras-chave: representação política; eleições; distinção; democracia; aristocracia.

Abstract

In this text that corresponds to the third chapter of his book *The principles of representative government*, Bernard Manin analyses the principle of distinction, which consists in the understanding that the elected should be socially superior to the electors. The analysis of the debates, norms, and institutions organizing representative politics in England, France and the United States, in the seventeenth and eighteenth centuries, allows for making explicit the connection between the principle of distinction and the choice of representatives by means of elections. Differently from a choice at random, the electoral method would have an aristocratic effect. An alternative concept was supported by the anti-federalists in the United States: the body of representatives should mirror the represented, that is, should be similar to them instead of being distinct from them.

Key words: political representation; elections; distinction; democracy; aristocracy.