

Trabalho preparado para apresentação no VII Seminário Discente do Programa de Pós-  
Graduação em Ciência Política da USP

8 a 12 de maio de 2017

**Soberania Popular: um clássico conceito contemporâneo**

*(não citar sem autorização da autora)*

Gabriela Rodrigues da Guia Rosa

[gabrielargrosa@gmail.com](mailto:gabrielargrosa@gmail.com)

São Paulo

2017

É certo que o tema da soberania popular não é novo na teoria política. Também não nos parece exagerado considerá-lo central nos debates contemporâneos, que ora atentam para a origem, ora para o exercício do poder político. Quando o foco são as democracias contemporâneas, então a soberania popular refere-se principalmente às condições de legitimidade: das decisões, dos governos e até da constituição de comunidades políticas. Sempre mobilizado como o verdadeiro e último soberano democrático, “o povo” é reivindicado para atestar ou recuperar a legitimidade das escolhas e posicionamentos públicos dos atores políticos. Hoje, como no passado, é preciso escapar da arbitrariedade das decisões baseadas no interesse exclusivamente individual se a intenção é construir instituições democráticas, livres e igualitárias. Por isso, ao recuperar as formulações de Rousseau, nosso intuito é mostrar como não nos afastamos tanto dos ideais estabelecidos por um dos primeiros autores a propor uma teoria da soberania do povo. Encontrar os vestígios clássicos nas visões contemporâneas da soberania popular nos permite, então, explicitar algumas das ambiguidades e contradições do conceito.

Nosso primeiro desafio é de ordem analítica: será possível separar a soberania do povo que origina o poder político da soberania que dá a este mesmo povo o direito de exercê-lo? Para retomar os termos de Pierre Rosanvallon (1998), há um mal-estar relacionado à origem dos regimes democráticos definidos a partir do ideal de “poder do povo” exatamente porque as democracias engendram em sua definição um elemento concomitantemente político e sociológico. Assim, ao mesmo tempo que se estabelece um regime de autoridade específico (fundado na soberania popular), determina-se também qual o sujeito apto a exercer essa autoridade (o povo soberano). A principal consequência dessa dupla-indeterminação original é a instauração de uma tensão entre a definição filosófica de democracia e as condições de sua institucionalização.

Uma interpretação semelhante é sugerida por Paulina Ochoa Espejo (2011), autora empenhada em criticar justamente “a indeterminação da unificação popular”. Para ela, as concepções tradicionais da soberania popular partem do seguinte paradoxo: apenas um povo unificado pode legitimar a fundação do Estado, mas não é possível apontar para nenhuma instância real da sua unificação. Rousseau foi o primeiro a descrever esse dilema, quando se propôs a examinar “o ato pelo qual um povo é um povo” (2006, p. 19), que é o momento da fundação de uma sociedade política. Nosso autor é categórico ao

apontar que há ali uma suposição de unidade inevitável. E, nesse sentido, suas perguntas são também as nossas:

“(…) se não houvesse uma convenção anterior, onde estaria a obrigação de os menos numerosos se submeterem à escolha dos mais numerosos, e de onde vem o direito de cem indivíduos, que querem um senhor, votar por dez que não o querem?” (ROUSSEAU, 2006, pp. 19-20).

Trata-se, pois, de determinar a origem da legitimidade do poder do próprio povo enquanto agente coletivo que se pretende mais do que mera agregação. Em termos contemporâneos, há de se atentar para o “paradoxo da auto-constituição do povo” (ESPEJO, 2011, p. 42). Como considerar democrático um povo que “já está lá”, antes das próprias instituições democráticas?

Ao mesmo tempo, é preciso dar “movimento e vontade” ao pacto social que cria o povo, “Pois o ato primitivo pelo qual esse corpo se forma e se une, nada determina ainda daquilo que lhe cumpre fazer para conservar-se” (ROUSSEAU, 2006, p. 45). A legitimidade do soberano na fundação da comunidade política é, então, diferente da legitimidade do povo no exercício de sua função de soberano. Aqui também a saída parece ser unificadora, já que as boas leis se ancoram exclusivamente na vontade geral, como veremos adiante.

Operar essa distinção entre o povo que funda o poder político legítimo e o povo que exerce de modo legítimo esse poder depende de conseguirmos singularizar e reconectar a definição de quem é o povo com a forma pela qual a sua autoridade se manifesta. Tomar a obra de Rousseau como ponto de partida parece frutífero, portanto, porque nos permite entender melhor como se estabeleceram originalmente essas conexões. Veremos como o genebrino se ocupa não apenas em fundar uma comunidade política por meio do contrato, mas também em oferecer uma alternativa para a legitimidade do poder político instituído. Em seguida, a intenção é mostrar que um certo paradigma rousseuniano da soberania popular foi determinante para o debate contemporâneo, e talvez ainda seja mobilizado na defesa normativa das democracias justamente porque associa a legitimidade da soberania do povo a um ideal forte de bem comum.

Retomando *O Contrato Social*, temos a primeira conexão explícita entre soberania e a vontade geral, talvez a maior contribuição de Rousseau às discussões sobre a

legitimidade do poder político. A diferença entre “submeter uma multidão e reger uma sociedade” é precisamente marcada pelo estabelecimento de um corpo coletivo cujas decisões são baseadas na vontade geral. O pacto, nesse sentido, oferece a cada um dos indivíduos “sua unidade, seu eu comum”, e constitui a pessoa pública do povo, que possui uma vontade diferente do interesse particular. Esta é, com efeito, a base da relação de obrigação segundo a qual “(...) aquele que se recusar a obedecer a vontade geral a isso será constrangido por todo o corpo – o que significa apenas que será forçado a ser livre” (ROUSSEAU, 2006, p. 25). A vontade geral é, portanto, o conteúdo das decisões políticas legítimas, que asseguram a liberdade dos cidadãos igualmente participantes do povo<sup>1</sup>.

Do ponto de vista de sua constituição, o poder político só é legítimo porque representa a unificação de todos e cada um “sob a suprema direção da vontade geral” (ROUSSEAU, 2006, p. 22). O povo aí constituído é o coletivo dos cidadãos particulares, que é ao mesmo tempo súdito, porque sujeito à vontade geral, e soberano, porque a vontade geral é o seu interesse primeiro. E, se a vontade geral sempre visa o bem comum, o vínculo social nada mais é que o fundamento comum dos interesses particulares (ROUSSEAU, 2006, p. 33).

Então, porque configura o exercício da vontade geral, *a soberania é inalienável* – sua origem é o ente coletivo e soberano que chamamos povo, que é diferente do cidadão em seu papel de súdito. E, porque se expressa no bem comum, *a soberania é indivisível*. Não pode ser a vontade de uma parte, mas apenas a vontade do todo singular – e não se traduz na vontade de todos, no plural, porque não é também a soma das vontades particulares. Sendo, pois, inalienável e indivisível, a soberania rousseauiana é *absoluta*: é a vontade geral, sempre reta e que sempre tende ao bem comum (ROUSSEAU, 2006, p. 37).

Mas como distinguir a vontade geral do interesse particular? O próprio autor salienta que se a vontade geral é sempre reta, disso não decorre que as deliberações do povo sejam igualmente boas. A vontade de todos diz respeito ao interesse privado, às vontades particulares. Para encontrar a vontade geral, faz-se uma soma das diferenças:

---

<sup>1</sup> É importante lembrar que para Rousseau o pacto social é uma convenção na qual se baseia a autoridade legítima e que permite superar desigualdades naturais: “(...) em vez de destruir a igualdade natural, o pacto fundamental substitui, ao contrário, por uma igualdade moral e legítima aquilo que a natureza poderia trazer de desigualdade física entre os homens, e, podendo ser desiguais em força ou em talento, todos se tornam iguais por convenção e de direito” (ROUSSEAU, 2006, p. 30).

“(…) se retiram dessas mesmas vontades os mais e os menos que se destroem mutuamente” (ROUSSEAU, 2006, p. 37). Essa operação lógica (e quase aritmética) é bem-sucedida, alerta Rousseau, apenas à medida que os cidadãos que compõem o povo, estando suficientemente informados, não se comunicam entre si. O povo é facilmente enganado quando pertence a facções e associações, e tende a defender publicamente interesses parciais, e é por isso que cada cidadão deve “opinar de acordo com seu próprio ponto de vista” (ROUSSEAU, 2006, p. 38).

A vontade geral não representa o bem comum por ser majoritária, e sim porque expressa um “admirável acordo entre o interesse e a justiça” (ROUSSEAU, 2006, p. 41). E a lei é, com efeito, a manifestação desse acordo, o ato fundamental de soberania – após dar vida ao corpo político, é preciso dar-lhe movimento. Por isso, toda lei trata de matéria considerada geral, tão geral quanto a vontade que a constitui. Não trata do indivíduo ou de assuntos particulares, e nesse sentido não pode ser feita senão pelo próprio povo em seu papel de soberano.

Ora, se a associação civil depende de leis às quais o povo se submete porque produz, como instituí-las? Que instituição será capaz de enunciar a vontade do povo, de modo a fazer dela uma lei efetiva? Rousseau alerta:

“O povo, por si, quer sempre o bem, mas nem sempre o reconhece por si só. A vontade geral é sempre reta, mas o julgamento que a guia nem sempre é esclarecido” (2006, p. 48).

Existe uma diferença importante entre a vontade – sempre reta – e o julgamento – nem sempre esclarecido. Daí a necessidade de garantir que o povo encontre “o bom caminho”, livre das vontades particulares e conformado à razão. É nesse contexto que surge determinante o papel do legislador, uma “inteligência superior”, que identifica, mas não se afeta pelas paixões humanas. Não à toa, trata-se de “um homem extraordinário no Estado” (ROUSSEAU, 2006, p. 50), que exerce essa função de produzir leis cuja autoridade é superior e exterior ao próprio povo e sua soberania. O legislador explicita, pois, um paradoxo:

“Para que um povo nascente experimentasse as máximas sãs da política e seguisse as regras fundamentais da razão de Estado, seria necessário que o efeito se convertesse em causa que o espírito social que deve ser a obra da instituição presidisse à própria instituição, e que os homens fossem antes das leis o que deveriam tornar-se por elas” (ROUSSEAU, 2006, p. 52).

É porque não se pode confiar no julgamento dos cidadãos acerca da vontade geral, que se faz necessária a constituição anterior de certo “espírito social”. Como vimos, esse é o papel do legislador, estabelecendo-se uma relação íntima entre a vontade (geral) e a lei. Sendo assim, o poder legislativo – mesmo após a passagem do legislador – é a expressão das “causas morais” das ações, e não de suas causas físicas (estas, relativas ao poder que as executa). Pela mesma razão, o poder executivo não pode pertencer ao povo como soberano: os atos do soberano são as leis, que declaram a vontade geral. Aplicá-las, pelo contrário, depende de conformá-las à realidade particular. Para Rousseau, esse é o papel do governo, “encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil como política” (ROUSSEAU, 2006, p. 72).

Mais uma vez, vemos uma dualidade interessante entre poder legislativo e o poder executivo, que em certo sentido reproduz a oposição entre vontade e julgamento. O governo – ou poder executivo – só existe por força do soberano, e por isso sua vontade só pode ser a vontade geral. Logo, para serem legítimas as ações do governo devem conformar-se à vontade geral. Em outras palavras, é legítimo o governo que aplica as leis, manifestações do interesse público. Resta irresolvido, contudo, o problema da legitimidade do poder constituinte – aquele que elabora as leis segundo o interesse comum e coletivo. Ciente das ambiguidades teóricas e dos inconvenientes práticos motivados pelo apelo ao legislador, Rousseau recupera os antigos governos romanos para responder a essa dificuldade nos limites “do existente ao possível”, como ele mesmo nos diz (2006, p. 109).

“Não basta que o povo reunido em assembleia tenha uma vez fixado a constituição do Estado, sancionando um corpo de leis; não basta que tenha estabelecido um governo perpétuo ou provido, de uma vez por todas, a eleição dos magistrados. Além das assembleias extraordinárias que casos imprevistos podem exigir, é necessário que haja fixas e periódicas, que por nada possam ser abolidas nem proteladas, de tal modo que no dia marcado o povo seja legitimamente convocado pela lei, sem que para tanto seja preciso fazer outra convocação formal” (ROUSSEAU, 2009, pp. 109-10).

Esta forte recomendação de Rousseau traz à tona um tema mais famoso e sensível de sua obra: o papel da participação na determinação da legitimidade das decisões políticas. A reunião do povo em assembleia é seu momento soberano mais elementar, no qual “suspende-se o poder executivo e a pessoa do último cidadão é tão sagrada e inviolável quanto a do primeiro magistrado” (ROUSSEAU, 2006, p. 111). A

presença de todos os cidadãos dispensa a constituição de um governo, “porque onde está o representado deixa de haver o representante” (ROUSSEAU, 2006, p. 111). Se desfazem ali os corpos intermediários (executivos) que mantêm a cidade cotidianamente viva e operante. Institui-se a autoridade soberana responsável por legislar.

Como vemos, nosso genebrino é explícito em relação ao componente popular de sua noção de soberania. A participação direta dos cidadãos nas assembleias é imprescindível para a formulação de boas leis orientadas pela vontade geral. Por isso, não surpreende que Rousseau seja duro em sua crítica àqueles que se dizem representantes do povo. Para ele, a existência de representantes encarregados de gerir os negócios públicos abre margem para que o interesse particular prevaleça<sup>2</sup>, sobrepondo-se à vontade geral e ameaçando a soberania do povo.

A distinção entre representantes e delegados, outra dualidade do modelo rousseauiano, indica precisamente o limite até o qual se podem conceder poderes políticos a outrem. É possível designar delegados, comissionados, responsáveis pelo exercício do poder executivo. O mesmo não vale para a produção das leis, que por serem declarações da vontade geral, deve manter-se nas mãos do povo. Ademais, essa é a maior garantia da liberdade – que as leis sejam produzidas pelo povo reunido em assembleia, e não pelos governantes.

A livre manutenção do vínculo estabelecido pelo pacto social requer, enfim, a prevalência da vontade geral sobre o interesse particular. Se o bem comum encontra oposição pública, vemos a cidade degenerar-se: “(...) a unanimidade já não reina nos votos, a vontade geral deixa de ser a vontade de todos, levantam-se contradições, debates, e o melhor parecer não é admitido sem disputas” (ROUSSEAU, 2006. P. 126). Há, como vemos, uma conexão firme e estreita entre a vontade geral e a unanimidade. De fato, Rousseau vê com olhar bastante preocupado a discussão pública e os dissensos acerca do que seja o interesse comum. Nas assembleias deve reinar a harmonia, o que em outras palavras significa que “(...) quanto mais as opiniões se aproximam, tanto mais prevalece a vontade geral” (ROUSSEAU, 2006, p. 128). Ora, se todos votam e legislam segundo a

---

<sup>2</sup> Vale a pena ler nos termos de Rousseau: “O arrefecimento do amor à pátria, a atividade do interesse privado, a imensidão dos Estados, as conquistas, o abuso do governo fizeram com que se imaginasse o recurso dos deputados ou representantes do povo nas assembleias da nação. É o que em alguns países se ousa denominar Terceiro Estado. Assim, o interesse particular de duas ordens é colocado no primeiro e no segundo plano, ficando o interesse público relegado ao terceiro” (ROUSSEAU, 2006, p. 114).

vontade geral, não haveria motivo para discordâncias. Cada cidadão deve perguntar-se, então, se uma lei em questão está ou não de acordo com a vontade geral. Trata-se de um parecer que desconsidera a vontade particular, podendo resultar inclusive em leis contrárias ao próprio interesse individual<sup>3</sup>.

Apesar de afirmar que apenas um voto contrário rompe a unanimidade, vale a pena notar que Rousseau reconhece a sua eventual inconveniência. Adverte, então, que quanto mais importantes são as decisões, maior deve ser o consenso. Entretanto, quando se precisa de agilidade ao decidir, uma pequena diferença pode ser considerada suficiente. Convém lembrar que isso não significa que a vontade geral pode ser traduzida pela vontade da maioria – sabemos que ela não é nem mesmo a vontade de todos. Ocorre que quanto maior a unanimidade em relação a determinada matéria, maiores as chances de estar-se próximo à vontade geral. É tão mais difícil para uma facção encobrir seu interesse privado quanto mais pessoas este grupo precisar convencer de que se trata da defesa do interesse comum.

Resgatar a soberania do povo de Rousseau importa, finalmente, porque motiva uma reflexão sobre o papel da unanimidade e universalidade na justificação da legitimidade do poder político. A constituição das comunidades políticas depende de um contrato que, real ou hipoteticamente, implica o consentimento de todos com “(...) um compromisso recíproco do público com os particulares” (ROUSSEAU, 2006, p. 23)<sup>4</sup>. Estando unidos em um “todo”, o corpo coletivo dos cidadãos passa a possuir uma vontade geral e comum que representa o interesse coletivo. Aqui também a legitimidade do poder político consiste na “generalização” da vontade, em oposição à concorrência pública de interesses particulares. Este é o caso mesmo quando o autor reconhece os limites do exercício do poder político e do julgamento individual, que nem sempre visa o bem comum – uma decisão é mais legítima quanto maior o consenso, não porque seja maior a força do número, mas porque são maiores as chances de aproximar-se da vontade geral. O pacto social e a vontade geral manifestam o incontornável vínculo entre a legitimidade

---

<sup>3</sup> “Quando, pois, o parecer contrário ao meu prevalece, isto só prova que eu me enganei e que aquilo que eu imaginava ser a vontade geral não o era. Se meu parecer particular tivesse prevalecido, eu teria feito o que não desejava e então não teria sido livre” (ROUSSEAU, 2006, p. 130).

<sup>4</sup> O pacto social pode ser reduzido aos seguintes termos: “Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e recebemos, coletivamente, cada membro como parte indivisível do todo” (ROUSSEAU, 2006, p. 22).

e formas de unificação, seja na constituição do corpo político ou na manutenção de sua virtude e vitalidade.

É verdade que os tempos mudaram desde a primeira publicação d'O Contrato Social, em 1762. Mas também é verdade que o modelo rousseauiano, que evoca as pequenas democracias participativas e orientadas para o bem comum, atravessou os séculos. Este “passado cívico idealizado” ainda representa algo de uma grande promessa não-realizada das democracias contemporâneas. As primeiras palavras Pierre Rosanvallon (2008) em sua instigante obra sobre “a democracia em tempos de desconfiança” apontam precisamente para esta contradição:

“The democratic ideal now reigns unchallenged, but regimes claiming to be democratic come in for vigorous criticism almost everywhere. In this paradox resides the major political problem of our time” (ROSANVALLON, 2008, p. 1).

Então, se encontramos hoje diversos diagnósticos pessimistas em relação ao futuro normativo das democracias representativas haveria solução para as comunidades políticas que desviaram tanto do “modelo original” e acabaram traindo suas promessas originais de liberdade, igualdade e autonomia? Rosanvallon propõe uma abordagem interessante para o problema, que nos ajuda a pensar sobre os impactos destas democracias representativas sobre o conceito de soberania popular.

Para entender melhor o lugar deste “modelo original”, que alimenta tantos paradoxos contemporâneos – e lidar, então, com as ambiguidades da representação democrática – o melhor caminho passa por entender de que maneira Rosanvallon identifica a persistência do “povo” e da vontade geral como fundamentos da legitimidade do poder político. Em um trabalho importante sobre a questão da legitimidade, *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity* (2011), o autor se preocupa em mostrar que não é nada óbvia ou “natural” a coincidência entre a soberania popular e o princípio da maioria endossado pelo modelo eleitoral. “One is a general, or, if you wish, a philosophical posting of a political subject, while the other is a pragmatic selection procedure” (ROSANVALLON, 2011, pp. 1-2). As democracias representativas sobrepõem um princípio de justificação e uma técnica de decisão, confundindo dois

elementos de natureza bastante diversa<sup>5</sup> – problema que aumenta ainda mais quando se procura justificar o resultado eleitoral com base em formulações que recuperam a vontade geral e a força da unanimidade. “(...) we behave as though as the majority were the same as the whole, as though majority rule were an acceptable way of imposing stronger demands on the governed” (ROSANVALLON, 2011, p, 2).

Foi essa sobreposição entre procedimento e justificação, que combina sufrágio universal ao governo das leis, o que permitiu que modelos representativos de governo fossem adotados como formas democráticas. Entretanto, Rosanvallon chama atenção para o significado das eleições até pelo menos o século XIX: elas eram, antes de tudo, um "ritual de comunhão" em que se expressava a confiança da comunidade em suas lideranças (2011, pp. 20-1). Mais que tornar públicas divisões e discordâncias, a contagem dos votos era uma demonstração de unidade política. Vemos, portanto, que a unanimidade não é tanto uma questão numérica e mais uma "qualidade social", para usar as palavras do autor. De outro lado, o emprego do método eleitoral atesta a importância da participação desde as primeiras formas democráticas. O ideal da inclusão foi primeiro associado à busca por consensos, só depois passou a refletir a diversidade de opiniões e preferências individuais.

Por isso mesmo, acatar as decisões majoritárias era uma estratégia técnica que em nada se relacionava com a perspectiva pluralista das democracias liberais de hoje<sup>6</sup>. O ideal filosófico da unanimidade ainda deixava pouco espaço para político para a diversidade de julgamentos, mesmo na França e nos Estados Unidos pós-revolucionários. Considerando a "Nova Inglaterra" oitocentista, nosso autor destaca:

"When serious conflicts arose, majority rule was never contemplated as a means to resolving them. Secession was the only way out. The minority

---

<sup>5</sup> “The justification of the power by the ballot box has always implicitly rested on the idea of a general will and thus on a ‘people’ symbolically standing for the whole in society. This sociological notion was reinforced by a moral insistence on equality and a legal imperative of respect for rights, an insistence that consideration be given to the intrinsic value of each member of the community” (ROSANVALLON, 2011, p. 2).

<sup>6</sup> Mesmo o conceito de "minoria" expressava o peso da unanimidade: "Minorities, it was believed, posed a challenge to democratic societies, or stood as anomalies. A minority was either a persistent archaism, a survival of the past in the present, or the bearer of a new idea that had yet to become a part of customary practice. Minorities were thus defined not as political groups but as mere historical artifacts of the progress of civilization. They were by their very nature temporary and destined either to wither away or to gain support until they one day expressed the sentiment of the entire society" (ROSANVALLON, 2011, p. 25).

withdrew, leaving only one homogenous and united group behind and forming another somewhere else" (ROSANVALLON, 2011, p. 26).

Essa visão holista da legitimidade política é igualmente forte no caso francês. Os revolucionários de 1789 encontraram na vontade geral amparo para a sua noção individualista de unanimidade. Assim, ao mesmo tempo em que "sacraliza o indivíduo" contra as divisões aristocráticas e corporativistas do Antigo Regime, a vontade geral evoca e exalta a unidade e a harmonia nacional.

Amarrar a regra da maioria a um ideal de unanimidade representou, então, um esforço teórico e político de estabelecer a legitimidade do poder político nos termos aqui chamados rousseauianos. Isso se sustenta, segundo Rosanvallon, até a segunda metade do século XIX. O acirramento dos conflitos de classe reconfigura o voto como expressão da diferença e mecanismo de resolução de conflitos (ROSANVALLON, 2011, p. 30). A crescente desconfiança de que os partidos políticos fossem capazes de defender interesses verdadeiramente coletivos torna importantes (e mais competitivos) os resultados eleitorais, deprimindo-se a força "ritual" e unificadora do processo. Não à toa, as lutas pelo sufrágio universal na Inglaterra e na França do período salientavam que o governo deveria satisfazer as necessidades da maioria (pobre e trabalhadora). Era preciso "ajustar" a representação para que fossem igualmente corrigidas as decisões sobre as políticas públicas.

Pululavam diagnósticos de "crise da democracia", ancorados especialmente na desconfiança em relação ao mecanismo eleitoral. Se as eleições ainda eram legalmente legítimas, sua autoridade moral estava permanentemente comprometida (ROSANVALLON, 2011, p. 30). Mas o ideal de unanimidade não perde fôlego. O século XX inaugura uma nova forma de legitimidade associada às burocracias governamentais, que antes eram vistas como meros agentes do poder executivo na implementação das leis elaboradas pelos legisladores. O aumento drástico dos Estados demandava eficiência, e a perda de prestígio dos parlamentos refletia a desilusão relativa à capacidade de os representantes eleitos expressarem a vontade geral.

"Although the law continued to be seen as 'the expression of the general will', the masses had become disenchanted with the idea. In their eyes, the representative institutions of the state no longer embodied the Republic or the rightful rule of universal suffrage" (ROSANVALLON, 2011, p. 36).

Essa atmosfera de desencanto abarca e incentiva a dissociação entre o elemento substantivo e o elemento procedimental da democracia. A regra da maioria valida o resultado eleitoral, mas já não assegura nenhum consenso político. Quando os partidos ficam definitivamente marcados por expressar o interesse privado – em detrimento do bem comum – passa-se a controlar sua influência nas decisões políticas por meio de autoridades regulatórias independentes do poder legislativo. Uma nova forma de legitimidade, associada à objetividade do poder administrativo, incorpora os anseios pela defesa da vontade geral universal e imparcial. Mais uma vez, portanto, a legitimidade do poder político requer a representação da generalidade.

A noção de serviço público que emerge enfatiza o propósito do poder administrativo: a proteção e a execução do interesse público. Seja por sua virtude e dedicação, seja pela objetividade e racionalidade com que toma as decisões, o "burocrata moderno" está essencialmente identificado com a vontade geral. A "democracia objetiva" da administração pública retrata o esforço de evitar qualquer desvio em direção ao interesse particular ou partidário, e apenas ela pode satisfazer os requisitos de permanência e generalidade necessários para a realização do bem comum (ROSANVALLON, 2011, p. 50).

O poder político do parlamento e o poder administrativo da burocracia se combinam para recriar, então, a tensão constitutiva das democracias modernas – entre o consenso e a regra da maioria (ou, em outras palavras, entre a validade do conflito e a aspiração pelo consenso). A legitimidade da eficiência e da competência, que agora remetem à generalidade, completam a enfraquecida legitimidade da maioria eleitoral:

"A new vision of the general interest emerged in contrast to what was stigmatized as 'party politics'. No one denied that the parties had a role to play in defining the general will, yet nearly everyone was contemptuous of a regime in which the parties could do no more than express the sum of various special interests" (ROSANVALLON, 2011, p. 52).

Uma breve comparação entre as formas de seleção de representantes e servidores públicos ajuda a entender essa mudança no lugar da expectativa da não-parcialidade – que sai eleições em direção à burocracia. Há uma identificação entre o desinteresse (no sentido da supressão do interesse privado) e a generalidade que, na proposta rousseauiana, está intimamente atrelada ao exercício do poder legislativo – o povo enquanto soberano é capaz de reconhecer a vontade geral. Como vimos, as primeiras

visões sobre a eleição revelam essa mesma diligência para o bem comum. A escolha de um governante pela via eleitoral implicava um acordo sobre a sua sabedoria e capacidade para exercer o cargo orientado para a coletividade. Eram, pois, valorizadas as qualidades morais e intelectuais do cidadão que se dispõe à vida pública<sup>7</sup> - ora, não é exatamente isso o que se faz nos concursos?

A instituição de exames competitivos para preencher os cargos da administração pública substitui o processo eleitoral quando este último anuncia a concorrência de diferentes opiniões. O clássico dualismo entre vontade e julgamento (razão e opinião) se recompõe conforme os processos seletivos competitivos ocupam o lugar da generalidade que visa o bem comum, restando à arena eleitoral o papel da acomodação de posições em conflito. Os concursos recuperam a legitimidade substantiva que se perde com as desilusões democráticas do século XIX, e oferecem uma nova encarnação da generalidade - tão unânime, física e palpável quanto o povo que outrora se revelava na vontade da maioria.

Esta não é a última cena da história da legitimidade política contada por Rosanvallon (2008, 2011). O autor mostra em pelo menos dois de seus livros como também essa nova conformação do dilema democrático se desfaz em favor de outras generalidades, no plural, menos estáticas e mais enérgicas. Por hora, importa sobretudo frisar que a articulação da democracia como um regime e como governo não é imediata e nem desprovida de ambiguidades, como já apontava Rousseau. Aventar a soberania do povo como origem e forma da autoridade política legítima consolidou a unanimidade (a vontade geral) como um valor moral, social e político<sup>8</sup>, mesmo em contextos tão heterogêneos e plurais como o das democracias modernas dos séculos XIX e XX.

Essa longa sobrevivência do paradigma rousseauiano do consenso demonstra a sua força mesmo diante de significativas transformações históricas, com consequências práticas mas também normativas para a democracia como a entendemos hoje. É porque

---

<sup>7</sup> De acordo com Rosanvallon, as eleições não-competitivas e os concursos têm em comum o foco na seleção de pessoas, e não na escolha entre diferentes posicionamentos. Nos dois casos, trata-se de encontrar as qualidades intelectuais desejáveis para determinado cargo público. "It is easy to understand why choices were normally expected to be unanimous, since there ought to be no difference of opinion in recognizing talent and qualifications" (ROSANVALLON, 2011, p. 56).

<sup>8</sup> "Democratic regimes eventually adopted the principle of majority rule as a practical procedural necessity, since *numerical unanimity* was virtually impossible to achieve. Yet at the same time they remained under the sway of this older idea of *substantive unanimity*. Substantive unanimity is a less reductive concept than numerical unanimity" (ROSANVALLON, 2011, p. 17).

estamos duvidosos da realização das promessas democráticas de igualdade, liberdade e autogoverno, e receosos da disposição dos governantes em comprometerem-se com o bem comum, que é tão importante investigar os dilemas constitutivos da soberania do povo. A sociedade da desconfiança generalizada diagnosticada por Rosanvallon (2008) gesta novas formas de participação e legitimidade, e entendê-las depende de reconhecer os problemas impostos pelo ideal da unanimidade democrática.

Essa é a inquietação que move a crítica de Paulina Ochoa-Espejo (2011) ao que ela chama "a indeterminação da unificação popular". A autora se propõe a pensar que os problemas na consolidação das democracias talvez devam menos a más realizações do ideal da soberania do povo que ao próprio projeto da soberania do povo como ele tradicionalmente se apresenta (ESPEJO, 2011, p. 29). Como Rosanvallon, Espejo oferece uma alternativa para interpretar o conceito de modo a torná-lo compatível com a nova realidade democrática. Entretanto, nosso foco são as suas considerações sobre a maneira pela qual a teoria política vem enfrentando a questão do que é o povo.

Ao longo do seu livro *The time of popular sovereignty: process and the democratic state*, Espejo argumenta que a legitimidade da soberania popular é construída sob a suposição da unificação popular (ESPEJO, 2011, p.2). O que é curioso, sugere ela, diante da memória dos usos totalitários desse tipo de formulação para justificar todo tipo de violência contra aqueles que não participam de certas coletividades arbitrárias. Porque, então, essa tese segue apelativa para o público e até para os filósofos políticos de hoje? Em poucas palavras, porque há uma suposição implícita de que, em um Estado bom e justo, deve existir algum princípio que harmoniza todas as vontades por meio da razão. A legitimidade depende dessa coincidência entre vontade e razão, ou seja, de um consenso que é raro em pequenos grupos e impraticável nas grandes sociedades. Daí sugerir, pois, que a força da soberania popular não advém da unificação prática, mas de uma promessa de unidade essencialmente hipotética.

Assentar a legitimidade do poder do povo em uma hipótese de unificação é a única maneira de protegê-la dos abusos dos governantes. Se, como vimos com Rousseau, o povo não pode estar errado, então qualquer desvio da vontade geral resulta da "má aplicação" do conceito, e não de sua própria definição (ESPEJO, 2011, p.5). Nesse sentido, encontrar as decisões que o povo tomaria caso fosse unificado bastaria para

descobrir qual a melhor decisão, a mais legítima<sup>9</sup>. Ocorre que se não for possível estabelecer que os indivíduos de fato consentiriam, a legitimidade do Estado fica em risco. É por isso que as teorias da soberania popular apontam para a unidade no futuro ou no passado, mas não podem demonstrar essa unificação no presente (ESPEJO, 2011, p.6).

Estamos aqui às voltas com o problema de "quem é o povo", isto é, como distingui-lo da multidão desordenada ou de uma facção usurpadora. Ao lidar com um conceito político de povo – e não abordagens com ênfase em vínculos familiares ou culturais, noções que destacam elementos sociológicos (a ideia de que o povo são os pobres, por exemplo) ou exclusivamente territoriais – precisamos enfrentar o desafio de como circunscrever uma comunidade política de maneira democrática. Não é trivial declarar que o povo é uma coleção de indivíduos que se reúnem voluntariamente com o propósito de organizar instituições de governo em determinado território, indivíduos que concordam com princípios que promovam a liberdade e a igualdade (ESPEJO, 2011, p. 37-8). Para a autora, esse é o corolário da unificação implícita na definição do povo nas democracias liberais modernas.

Ressurge, portanto, a dificuldade de estabelecer princípios democráticos que sejam anteriores e externos ao próprio povo, apresentada por Rousseau como o impasse em fazer com que os cidadãos sejam antes das leis aquilo que deveriam tornar-se por meio delas (ROUSSEAU, 2006, p. 52). Espejo traduz a circularidade entre as boas leis e os bons cidadãos no paradoxo da auto-constituição do povo, que constantemente recai em um "círculo vicioso" entre os cidadãos e as instituições democráticas, a partir do qual é impossível circunscrever o povo de maneira democrática.

"You cannot determine, by means of vote, who will belong to the demos that is to vote on that very question. But if choosing the criterion for exclusion is not itself to be done democratically, then we face another problem. (...) Unless the people is already there, there is no way to jump-start a democratic people legitimately" (ESPEJO, 2011, p. 42).

---

<sup>9</sup> Uma visão tão hipotética sobre a soberania popular também precisa supor que qualquer desacordo sobre os princípios de unificação ocorre apenas porque não se alcançaram as condições ideais para o consenso. Nesse caso é preciso afirmar também que não devem haver boas razões para discordar com tais princípios caso se estabeleçam essas condições - que podem ser, por exemplo, o acesso à educação e ao desenvolvimento moral, ou mesmo o total acesso à informação antes da deliberação (ESPEJO, 2011, p. 6).

Este embaraço se resolve, em Rousseau, com o apelo à vontade geral, sempre justa e sempre reta. Ou, no mundo contemporâneo, pela suposição do consenso que nunca se realiza na prática - seja com teorias *mecânicas* ou *teleológicas* da justificação da legitimidade do poder político do povo. Essa classificação proposta pela autora ilumina os dois caminhos pelos quais se observa a sua unificação. Visões mecânicas recorrem a mecanismos (constitucionais e eleitorais) para indicar que indivíduos podem participar e como todos se mantêm unidos. "(...) you have a mechanical conception of the people when you think of the causes that bring people about" (ESPEJO, 2011, p. 68). Ou seja, o povo é aqui descrito pela maneira em que se organiza coletivamente, pelas causas que o tornam povo. Ganham espaço debates sobre arranjos constitucionais e procedimentos eleitorais, mas resta impalpável uma forma original de unificação, que ocorre em algum momento do passado ou do futuro e nunca se materializa uma vez que não há nenhum mecanismo perfeito de agregação das vontades.

Concepções teleológicas, por sua vez, frisam o objetivo do consenso, precisando o ponto de chegada comum para então determinar a composição do povo. Como não é possível apontar para um momento de unificação do povo na história, a intenção é constituir-lo democrático a partir de ideais e princípios. "(...) the people can be defined by its tendency to become what it ought to be" (ESPEJO, 2011, p. 71). Isto é, tendo em vista um propósito comum (liberdade, igualdade e autodeterminação coletiva), os indivíduos se esforçariam para alcançá-lo da melhor maneira. Nesse caso, deve-se supor que haja unanimidade sobre o projeto e os objetivos de uma sociedade democrática.

Espejo critica as duas concepções pelo mesmo motivo: o requisito da unificação em algum momento no tempo é o que fundamenta a esta forma de legitimidade do Estado democrático. Por isso, a autora considera as duas concepções deterministas – a existência das instituições se justifica pelo estabelecimento de objetivos ou pela escolha de um mecanismo para alcançá-los (ESPEJO, 2011, p. 72). Nas concepções teleológicas, o principal problema está em definir as formas pelas quais se deve, então, perseguir o ideal da democracia. A principal resposta para essa pergunta passa por resgatar a vontade geral e reafirmar que o interesse individual de cada um coincide com o melhor interesse coletivo. Nesse caso, a própria vontade geral é o objetivo e a condição para o estabelecimento de uma sociedade democrática, e a soberania popular precisa ser aceita como uma meta legítima.

"(...) the general will is not a contingent arrangement, but rather the only possible arrangement that guarantees the freedom of every member of a group, and therefore this goal brings the people about" (ESPEJO, 2011, p. 74).

Todas as teorias justificatórias que visam atingir ideais como liberdade e justiça recaem nesse mesmo determinismo. Seus propósitos são o motor das atitudes eticamente orientadas dos cidadãos que, a depender de ser estágio de desenvolvimento moral, reconhecem ou não a legitimidade dos objetivos.

As concepções mecânicas, por sua vez, são deterministas porque confiam em mecanismos para explicar uma tendência natural à unificação. O foco na causalidade entre os procedimentos e os ideais democráticos transforma contrato social na busca estratégica pelo auto interesse, e esta é a conexão entre as ações individuais e a vontade geral (ESPEJO, 2011, p. 78). O indivíduo racional é aquele que contribui para o bem público à medida que percebe as vantagens disso para si mesmo – e não necessariamente motivado por um ideal exterior. Ao final, espera-se que este equilíbrio entre o público e o privado justifique, ao mesmo tempo, as instituições do Estado e as fronteiras do povo.

Um dos maiores incômodos de Espejo ao analisar as teorias da soberania popular é o temor dessas teorias em enfrentar o tempo como elemento constitutivo do conceito. Ao advogar por uma noção processual do povo, que realmente incorpore as contingências e a inconstância da vontade geral, ela se contrapõe ao que chama de legitimação por meio de "imagens temporais". Deixando um pouco de lado as recomendações normativas da autora para repensar a soberania popular nos dias de hoje, nos parece bastante esclarecedora a sua leitura sobre o peso unificador e idealizador da legitimidade política assentada ou em "imagens do passado", ou em "visões do futuro"<sup>10</sup>.

Legitimar a soberania popular a partir de imagens do passado significa nomear um momento fundador, de modo que seja possível instaurar o processo democrático a partir de referências estáticas. Assim, mesmo que as mudanças nas práticas e no povo possam ser incorporadas em um fluxo de democratização, é preciso estabilizar em uma

---

<sup>10</sup> Essas formulações aparecem, no trabalho de Espejo, como críticas ao que ela denomina constitucionalismo dinâmico e à soberania popular proposta por Habermas em seu modelo deliberativo de democracia. O debate será explorado mais adiante nesta dissertação, ao serem analisadas as propostas para a revisão do conceito de soberania popular – tanto de Habermas como da própria Espejo. Por isso, permite-se aqui apenas recuperar os conceitos elaborados pela autora como formas de explicitar a persistência do ideal universalista de povo.

narrativa histórica o momento de acordo universal sobre princípios – uma assembleia constituinte, por exemplo. Sofia Näsström (2007) considera esta uma maneira de escapar do problema da legitimidade do povo. Desse ponto de vista, a instituição de uma comunidade política é mais um fato histórico que um problema democrático, restando obliterada a conexão (ou o vácuo) entre o momento fundacional e a justificação da sua legitimidade.

Falar de visões do futuro, por outro lado, sugere que a legitimidade da soberania do povo está estreitamente ligada ao consenso acerca dos ideais de autonomia coletiva, liberdade e igualdade. De acordo com Näsström, a lacuna entre as leis e o governo, entre a igualdade e a autoridade, acaba por ser substituída pela noção de vontade geral, que estabelece um consentimento hipotético (2007, pp. 637-8). A expectativa de um acordo unânime é localizada no futuro exatamente para que se legitimem no presente as instituições que oferecem a possibilidade de alcançar coletivamente os ideais supostamente compartilhados por todos.

O conceito de soberania popular, origem da legitimidade nas democracias contemporâneas, ainda deixa transparecer muitas marcas do universalismo que encontramos na formulação rousseauiana. A necessidade de unificação da vontade sob um princípio comum (e racional) determinou os significados de instituições e procedimentos intimamente relacionados com a prática democrática, como a regra da maioria, a eleição, a burocracia administrativa e o serviço público. Rousseau desvinculou a vontade geral e o interesse privado, para então associá-la diretamente à razão – o bem comum é mais que a agregação de vontades, é aquilo que resta quando são eliminadas todas as diferenças. Em boa medida essa é a suposição que sustenta as “imagens do passado” e “visões do futuro” que temos das democracias, e delas decorrem uma legitimidade intimamente vinculada ao consenso (histórico ou hipotético).

A força unificadora dessa concepção de soberania popular é a mesma de suas contradições. Não há nenhuma solução fácil para o dilema entre a vontade e a opinião, a razão e o julgamento, a parte e o todo, o privado e o público. Todas essas são traduções diferentes para a dupla-indeterminação democrática a que se refere Rosanvallon, e que foram primeiro explicitadas por Rousseau. Como se tentou demonstrar, a legitimidade do poder político do povo tem sido intimamente associada a uma concepção de povo unificadora – que é mais questionada quanto mais se estimam a particularidade, a

experiência, o tempo e um elemento possivelmente democrático do conflito. O desafio que se coloca pela frente, então, é o de explorar as alternativas que as teóricas e os teóricos políticos encontraram para incluir novos elementos à soberania popular, que pudessem corresponder aos novos ares inquietos e sedentos por transformação social.

### **Referências Bibliográficas**

ESPEJO, Paulina Ochoa. *The time of Popular Sovereignty*. Haverford: Penn State University Press, 2011.

NÄSSTRÖM, Sofia. The Legitimacy of the People. *Political Theory*, 2007, 35, pp. 624 a 628.

RAWLS, John. *O Liberalismo Político*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

ROSANVALLON, Pierre. *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2011. Tradução de Arthur Goldhammer.

\_\_\_\_\_, *Counter Democracy: Democracy in an Age of Distrust*. Nova York: Cambridge University Press, 2008. Tradução de Arthur Goldhammer.

\_\_\_\_\_, *El Pueblo Inalcanzable*. México: Instituto Mora, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

URBINATI, Nadia. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006b.