

# REPRESENTAÇÃO E PARLAMENTO

## Uma abordagem sociogenética

**André Rehbein Sathler**

Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília – DF, Brasil. E-mail: andre.sathler@camara.leg.br

**Malena Rehbein Sathler**

Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília – DF, Brasil. E-mail: malena.rehbein@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.17666/319105/2016>

### Introdução

O artigo explora o surgimento e evolução do fenômeno da representação política, materializada nos parlamentos modernos, do ponto de vista da sociogenética, abordagem que analisa elementos distintivos nas transformações estruturais na sociedade. Esses, por sua vez, afetam a estrutura pública na qual os indivíduos vivem e atuam, de maneira que uma compreensão sistêmica do seu funcionamento ajuda a entender a realidade sociopolítica.

Difere, portanto, de trabalhos como o de Pitkin (1972) e Manin (1997), que tratam a questão da representação de um ponto de vista conceitual-filosófico. No presente artigo, a representação é enxergada como práxis em evolução – prática social que se estrutura e passa a ser estruturante. Sob esse

ponto de vista, o trabalho dialoga com a perspectiva institucionalista, avaliando a relação entre as instituições (entes marcados pela previsibilidade) e o comportamento do governo, bem como os resultados dessa dinâmica (North e Weingast, 1989).

Busca-se, com o artigo, a superação de certa trivialização quando se trata das origens dos parlamentos modernos, geralmente associadas à questão do orçamento público como fator estruturante da prática representativa. Desprezar essa longa trajetória que leva a essa constatação, como em qualquer processo de banalização conceitual, resulta em perda da riqueza fatural presente no processo de institucionalização da prática de orçamentação pública. Ao abordar marcos distintivos (“genéticos”) nas transformações estruturais na sociedade, a abordagem sociogenética permite compreender com clareza a trajetória rumo ao mecanismo de *checks and balances* (quando um poder limita e/ou constrange o poder do outro, gerando um equilíbrio dinâmico) dos sistemas representativos

*Artigo recebido em 12/12/2014*

*Aprovado em 16/02/2016*

modernos, indo da representação imposta como dever à representação conquistada como direito.

A abordagem sociogenética, nos termos propostos por Bourdieu (2012) e Elias (1995), distingue-se da histórica por não pretender elencar séries temporais lineares de fatos e acontecimentos dos quais se possam deduzir princípios universais. Antes, busca compreender o sistema a partir da existência das condições sociais de que é o produto e das funções da estrutura das relações significantes que o constituem. Para Bourdieu, esse é o caminho para a superação do que chamou de amnésia da gênese. Ainda segundo ele, com isso evitam-se anacronismos, ao mesmo tempo em que se consegue uma explicitação das premissas históricas que legitimam a concepção da estrutura social.

Considera-se a abordagem sociogenética mais adequada, também, por possibilitar melhor compreensão das origens das instituições. Contrasta-se aqui essa abordagem com as perspectivas exclusivamente neoinstitucionalistas.<sup>1</sup> Conforme Hall e Taylor (2003), há uma tentativa do institucionalismo da escolha racional em explicar a origem das instituições pelos efeitos da sua existência, o que causa uma confusão entre origem e permanência, bem como traz uma imagem “relativamente simplista das motivações humanas” (Hall e Taylor, 2003, p. 213). Já o institucionalismo histórico, para esses autores, não define “com os cuidados necessários o encadeamento causal preciso pelo qual as instituições que eles identificam como importantes afetam o comportamento que se espera que elas expliquem” (*Idem, ibidem*). Essa recusa ao comportamento como elemento importante pode ser encontrada na própria proposta das escolas institucionalistas, que vieram para se contrapor a perspectivas behavioristas, influentes nas décadas de 1960 e 1970.

A explicação que o institucionalismo da escolha racional dá para a origem das instituições afirma que “o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados” (*Idem*, p. 206). A perspectiva sociogenética revela que os esquemas interpretativos, com suas chaves de leitura de significados, cenários e símbolos, nascem também de processos de conflito. O uso da validação de precedentes, por exemplo, que será abordado ao

longo do artigo, demonstra a ação dos indivíduos moldando a instituição ao longo do tempo, mas mantendo-se a perspectiva coletiva, sem cair nas fragilidades do individualismo behaviorista.

A noção de *construção social coletiva*, que está no cerne da sociogenética, revela os efeitos dos processos históricos sobre a plasticidade da vida e do comportamento humanos. O “eu” se afirma em episódios específicos, mas não há identidade do “eu” na identidade do “nós” – quando o episódio, transformado em precedente, é recuperado, validado e afirmado como direito da coletividade. O “nós”, portanto, permanece indispensável para o progresso civilizacional.

Assim, a sociogenética permite maior clareza quanto ao sujeito histórico, ao passo que o institucionalismo sociológico e o institucionalismo da escolha racional assumem propostas de criação institucional nas quais o sujeito é oculto ou praticamente indeterminado. Segundo Hall e Taylor (2003, p. 218), o institucionalismo sociológico privilegia “de tal modo os processos macrosociológicos que os atores em jogo parecem desvanecer-se ao longe, tornando o resultado semelhante a uma ‘ação sem atores’”. A sociogenética recupera a dimensão do sujeito – o “eu” e o “nós” –, além de possibilitar uma compreensão do que há de características emergentes ou autopoieticas nas propriedades institucionais. Ademais, a sociogenética possibilita a incorporação de elementos identitários e civilizatórios à análise, como será o caso quando se recuperarem tradições bretãs e românicas como fatores explicativos.

Finalmente, nesse contraponto com as perspectivas neoinstitucionalistas, ressalta-se que o institucionalismo da escolha racional “postula que as instituições existentes são as mais eficientes, considerando-se as condições iniciais que poderiam ser mobilizadas em termos realistas para cumprir a tarefa visada” (*Idem*, p. 215). Por outro lado, a defesa da dependência da trajetória do institucionalismo histórico dialoga com a perspectiva de que as mesmas forças ativas produzem resultados distintos, por serem contextuais e históricas. Mas o institucionalismo histórico insiste que as mais importantes dessas propriedades são de natureza institucional, ao passo que a perspectiva sociogenética não está preocupada, *prima facie*, com isso. Não se

trata de explicar como as instituições estruturam a resposta de uma coletividade a novos desafios, mas sim de revelar como a coletividade, ao responder a novos desafios, estrutura suas instituições. Por essa razão, Elias (1995) evitou chamar as regularidades observáveis nos desenvolvimentos sociais de “leis”, escapando de perspectivas determinísticas, que podem ser uma armadilha para as abordagens estritamente neoinstitucionalistas.

Toma-se aqui como referência o caso do Parlamento de Westminster. A escolha da ênfase na experiência britânica decorre da percepção de que a sociedade anglo-saxã esteve na vanguarda da geração de uma cultura burguesa (Duby, 1990), bem como de que o modelo britânico inspirou o desenvolvimento e a institucionalização de muitos parlamentos atuais. E, por isso, constitui exemplo profícuo de exploração pela abordagem sociogenética.

Como resultados desse processo, surgiram de forma clara o princípio do governo representativo e a questão da legitimidade, a definição da unidade política e sua vinculação ao processo de representação, e a competência do Poder Legislativo para tomar as decisões referentes ao Orçamento Público. Estas foram aquisições apropriadas pelos regimes democráticos, aprofundadas pelo posterior republicanismo, tornando-se suas características essenciais até o presente.

De certa forma, na cartografia desse trabalho, o leitor será levado a entender a representação sob a perspectiva de conflitos coletivos históricos, que poderão norteá-lo, inclusive, para além das fronteiras deste artigo, nos debates mais atuais sobre participação política como esgotamento ou aprimoramento da representação. Em vez de insistir em uma abordagem puramente institucionalista da questão, utilizou-se a perspectiva sociogenética, que possibilita uma compreensão diacrônica da origem do parlamento e da representação, pois são tratadas variáveis institucionais, históricas e sociais.

### **Da representação imposta à representação conquistada: origens do parlamento**

O caso britânico é ilustrativo de como processos tenazes de resistência e conflito, vivenciados ao longo do feudalismo, tendo como cavalos de bata-

lha o tipo e a quantidade da renda feudal, e as tensões entre liberdade e servidão, converteram-se em tolerância para com a cobrança de impostos, executada pelo protoestado monárquico, com base em uma ilusória imagem de fonte de justiça e de defensor nacional (cf. Hilton, 1987). Apesar do período histórico em questão coincidir parcialmente com a própria história do desenvolvimento do capitalismo, como movimento integralizador da sociedade, essa é deixada de fora da análise. Evita-se, dessa forma, que as categorias de análise econômica válidas para o sistema capitalista sejam aplicadas ao contexto em estudo, de modo desvinculado da imbricação singular entre as práticas propriamente econômicas e as demais práticas sociais vigentes no período.

Mixaram-se, nas origens de Westminster, costumes britânicos enraizados, em confronto/assimilação com os costumes do *invasor* saxão, ruínas de Direito Romano e as necessidades de afirmação da monarquia. Experimentava-se o caos mutante deixado pelas sucessivas invasões bárbaras do território romano, cujas principais características eram “o conflito e a fusão dos costumes germânicos com as instituições romanas, a tentativa de estabelecer um governo monárquico e a formação do regime feudal” (Guizot, 2008, p. 85).

Do Direito Romano, por exemplo, vinha a noção de que o governante poderia apelar à necessidade de defender o bem comum como justificativa para demandar contribuições de seus súditos. Aquiescida a necessidade, inescapável a demanda. Na necessidade desse consentimento, porém, residia a abertura para algum nível de debate, ou seja, o poder absoluto não imperava sem questionamentos.

Na Lei romana estavam claras as noções de bem comum, tanto quanto a do direito do governante de acessar os recursos dos súditos sob a pretensa defesa daquele. Localmente, o bem comum ganha concretude.<sup>2</sup> No mundo feudal, senhores que prosperavam à revelia de suas comunidades eram facilmente identificados, e não por coincidência estão na base de muitos dos contos de fadas, nos quais a fantasia sempre encontra um jeito de superação dos limites pesados da realidade. Aliados do sistema político, mas partícipes do sistema tributário, os camponeses e outros integrantes das

classes baixas<sup>3</sup> tinham dificuldade para assimilar o discurso do bem comum e viviam em permanente tensão com as autoridades locais e os coletores de impostos.<sup>4</sup>

A ascensão da monarquia e seu movimento de centralização trouxe o deslocamento da questão do bem comum para um nível mais abstrato, “nacional”, e facilmente identificável em face de guerras<sup>5</sup> contra agressores externos. A resistência à cobrança de impostos se tornou mais particularizada e fragmentada, perdendo ímpeto. Permaneceram as tensões com as autoridades locais e os coletores, tidos como corruptos. Outra decorrência da centralização e fixação da Corte foi a emergência do pagamento das taxas em dinheiro, pois o pagamento em espécie, apropriado para ser consumido de imediato por uma Corte itinerante, trazia dificuldades de transporte praticamente insolúveis com os recursos da época.<sup>6</sup>

O pagamento em moeda constituía uma abolição radical de todos os imponderáveis envolvidos em uma relação mais emocional (feudal) – quando as liberdades estavam ligadas a formas não monetárias, havia muitas maneiras de revogá-las ou torná-las ilusórias.<sup>7</sup> A liberdade do povo inglês em relação aos seus monarcas veio a depender, em parte, do fato de que, com os pagamentos monetários, consideravam-se certas pendências com o rei sanadas de uma vez por todas (Simmel, 2011).<sup>8</sup>

O pagamento em dinheiro trazia ainda duas características distintas. Por um lado, ratificava um movimento geral na direção de maior precisão com relação às obrigações dos súditos para com os monarcas (isto é, houve também a mudança do dever genérico de hospedar o rei e os nobres, quando em passagem pela localidade, para o dever mais específico de se hospedar determinada quantidade de cavaleiros, servos, animais, por certo tempo etc.). Por outro, fortalecia uma teoria prevalecente na Idade Média, com a qual a Coroa viria a se defrontar, de que pagamentos em dinheiro só poderiam ser demandados daqueles que pessoalmente tinham com eles se comprometido.

Ressalte-se que nesse processo de construção do poder central da realeza houve um movimento transecular de idas e vindas, com reis fracos cedendo direitos e reis fortes os anulando. Isso fi-

cou evidenciado, por exemplo, em 956, quando o Rei Eadwig, tendo como rival o irmão mais novo, Edgar, assentiu, em sua coroação, em adotar um juramento.<sup>9</sup> Outro marco exemplar desse processo aconteceu em 1014, quando o rei Æthelred, refugiado fora do país, diante da invasão do dinamarquês Swein, fez a promessa de ser um “senhor gracioso para seu povo e reformar o que todos eles odiavam, na condição de que lhe dessem a sua fidelidade incondicional” (Maddicott, 2010, p. 37). Também entram nessa conta períodos de regência, como quando, após a morte do rei João Sem Terra, seu filho de nove anos assumiu o trono, dando vez a uma década na qual o baronato<sup>10</sup> foi especialmente proeminente.

Esses tipos de crise política foram muito comuns na Inglaterra,<sup>11</sup> diferentemente da experiência francesa, que apresentou um padrão de continuidade dinástica. Sucessões disputadas e quebras na linha sucessória, muitas vezes vivenciadas como transições violentas, levaram a um padrão repetitivo de consequências: o rei, ou postulante, buscando legitimidade<sup>12</sup> e apelando por apoio, que era concedido em troca da confirmação das leis antigas. Na Grã-Bretanha, ao longo dos séculos, foi se consolidando um padrão de elevação da força política das assembleias e do declínio do poder real.

Paradoxalmente, a ameaça do caos assegurava a ordem e, assim, Westminster se afirmou perante monarquias frágeis. As cartas régias, documentos que firmavam essas transações entre monarquia e baronato, foram concedidas a reis cujos títulos eram duvidosos, como forma de conseguir legitimidade pós-usurpação. Eram registros de transações entre dois poderes rivais, “um dos quais promete, enquanto o outro estabelece direitos” (Guizot, 2008, p. 517). A questão da tributação, diretamente sensível ao baronato, entrava nesse fluxo de movimentos e contramovimentos do pêndulo do poder na Grã-Bretanha.

Questão central de poder era a capacidade de extração coercitiva de recursos – os impostos. Costumes ancestrais dos povos bárbaros e algumas práticas romanas estabeleciam a necessidade de que a extração do imposto contasse com algum tipo de anuência por parte da comunidade. Na Grã-Bretanha, por exemplo, já em 1188, por convenção, era reconhecido que deveria haver consentimento

(que segue o mesmo princípio da autorização no regime representativo) para taxas nacionais e apenas nove anos depois se registrava o primeiro caso claro de recusa de uma verba solicitada diretamente pelo monarca (cf. Maddicott, 2010, p. 119). O princípio do consentimento conciliar veio a estar insculpido na Magna Carta (1215), e após o *grande concílio* de 1225, a decretação de impostos diretos passou a estar irrevogavelmente dependente da aprovação da assembleia.

O controle parlamentar do gasto público, portanto, nasceu como controle da receita pública, fundado no costume e em reminiscências românicas. Pensando-se do ponto de vista do raciocínio do indivíduo, a receita pública é despesa privada, enquanto o gasto público pode (ou deve) ser um ganho apropriado privadamente, fazendo muito mais sentido, para o povo, a preocupação em controlar a primeira. Nesse ancestral direito de recusa à taxação já residia o desejo, por parte dos dominados, de uma aprovação íntima – a suavização dos efeitos do exercício do poder pelo eufemismo do consentimento, uma das condições de legitimação (Weber, 2000, p. 560). Na ótica da institucionalização, o orçamento, como definição de como o Estado obtém os seus recursos, tem primazia nesse processo de conformação à lei, via parlamento, culminando-se na formulação weberiana sobre o poder do parlamento moderno: “como ocorre desde o início dos direitos estamentais, a disposição sobre o modo em que o Estado obtém seu dinheiro, o direito do orçamento, é o meio de poder decisivo do Parlamento” (*Idem, ibidem*). É pelo parlamento, e por seu papel mediador entre Estado e sociedade, como afirma o próprio Weber, que a peça orçamentária poderia ganhar a legitimidade necessária para se impor.

De fato, a questão dos impostos acabou adquirindo centralidade e foi um dos elementos mais relevantes no processo de transformação do que era um conselho real em um parlamento. Tal decorência, entretanto, não era previsível pela trajetória histórica. As assembleias do período feudal não tratavam da questão dos impostos como um item central em suas pautas. Somente em 1097, em uma assembleia ocorrida durante o reinado de William II, a palavra *auxilium* foi empregada pela primeira vez com implicações fiscais exclusivas em vez

de militares. E foi apenas no reinado de Henry II (1154-1189) que o consentimento à taxação apareceu na agenda conciliar de forma relevante.<sup>13</sup>

A questão do consentimento é importante porque o imposto é, efetivamente, uma subtração coercitiva da propriedade. No período feudal, a aplicação de impostos era personalizada e casuística, baseada nos tipos de relação entre servos e senhores – vassalagem ou servidão. O imposto era, portanto, uma contraprestação pessoal, entre vassalo-soberano e servo-vassalo. No âmbito da ética tradicionalista medieval, as relações de poder político tinham um caráter personalista e corporativo, de modo que a justiça e, sobretudo, a administração, se constituíam como um cosmos dos resultados das relações de submissão, regido por *arbitrio e graça, ira e amor* (Weber, 2000, p. 398).

O conceito central do costume, no mundo feudal, era o das obrigações recíprocas (Thompson, 1998), em um sistema que conectava intimamente as relações da terra às das pessoas. O absolutismo se sustentava em um complexo de tradições entrelaçadas e de identidades pessoais, gerador de um equilíbrio particular de relações sociais, dando vezo tanto à exploração como à resistência à exploração, ficando as relações de poder mascaradas pelos ritos do paternalismo e da deferência. Bloch (1998) fala em “contrato de homenagem”, ao tratar das obrigações recíprocas entre o vassalo e o senhor, e Fourquin (1970) destaca na etimologia do termo *homenagem* o aspecto de “tornar-se o homem de alguém”. O costume era uma “ambiência, *mentalité*, um vocabulário completo de discurso, de legitimação e de expectativa” (Thompson, 1998, p. 14). A invocação do costume refletia uma prática que, de tão antiga, revestia-se como direito. A própria Magna Carta, por vezes tida como congênere às posteriores declarações de direitos, na verdade era um documento tipicamente feudal (carta régia, conforme argumentado anteriormente), um registro no qual o soberano se comprometia a respeitar os direitos consuetudinários.

As tradições britânicas, apesar de transfiguradas e esmaecidas pelas exigências de adaptação às condições sociais dos dominadores (romanos, saxões), jamais desapareceram completamente. Confrontada com essa barreira de costume e tradições,



a monarquia britânica, diferentemente de seus congêneres continentais, não logrou conseguir a exação dos impostos estritamente de forma coercitiva, necessitando manobrar politicamente. Portanto, para alcançar a pretensão de generalização dos impostos, a Coroa valeu-se do princípio de que o *que afeta a todos deve ser decidido por todos*, associando-o, de modo inédito, à questão da representação. No fundo, aí também reside a necessidade de legitimação, como já colocado anteriormente. E um embrião dos *checks and balances*. Se, por um lado, um poder viria a ser um limitador de usurpações de outro, por outro, a cooperação e anuência entre os poderes também funcionaria como elemento legitimador. Isso acontecia também claramente no processo de construção orçamentária.

As assembleias e instituições locais do período feudal não continham o princípio genuíno de governo representativo, uma vez que se baseavam no princípio do direito pessoal. A antiga liberdade da floresta dos povos germânicos era um dos poderes em luta por afirmação na sociedade feudal. As reuniões das assembleias não eram feitas com fundamento no princípio da soberania popular,<sup>14</sup> mas sim no direito de todos os homens livres terem total controle de suas vidas (Guizot, 2008). No caso da Grã-Bretanha, conforme já argumentado, os costumes e as tradições foram moldados de modo diferenciado, com forte influência dos bretões. Na *Witenagemot*, todo *Witan* tinha o direito de estar presente (direito de membro), apesar de muitas vezes isso não acontecer em virtude de dificuldades logísticas.

Porém, a *Witenagemot*<sup>15</sup> já trazia em si a noção de representação, evidentemente dissociada de qualquer cunho eleitoral, mas conectada ao significado de “*to stand for*”, ou falar por toda uma comunidade,<sup>16</sup> o “agir no lugar de” (Pitkin, 1972). A Coroa lidou com essa característica, de cunho tradicional e sem efeito prático, trabalhando habilidosamente o desenvolvimento do conceito de representação. Nesse âmbito, outra transformação notável se deu com o princípio QOT (*quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet*), presente no Código Justiniano como um princípio de Direito Privado, estabelecendo que todas as partes envolvidas em um processo judicial deveriam estar

presentes à sua audiência.<sup>17</sup> Converteu-se em um princípio de Direito Público, de que tudo o que afetasse a todos deveria ser decidido por todos e veio a se ligar à noção de que os ausentes à assembleia estavam vinculados às decisões.<sup>18</sup>

Foi um malabarismo sutil de hermenêutica, porque o *todos* do princípio (*todos* participando efetivamente no momento da decisão<sup>19</sup> – direito de membro) transformou-se no *todos mediante seus representantes*. Sutil porque, apesar da mudança, o novo conceito era fácil de ser assimilado aos costumes. Malabarismo porque trasladou um sentido literal para um metafórico, mais ameno para manobras políticas. Ávida por ampliar sua base arrecadatória, a Coroa encontrou na representação uma solução satisfatória.

O caminho prático percorrido pela monarquia foi insistir em que os convocados para as assembleias comparecessem na qualidade de procuradores plenipotenciários de suas comunidades, com a vinculação automática dos representados às decisões. Assim, uma medida instigada pelo desejo de aumentar o poder e o lucro da Coroa se tornou uma função pública impessoal por mera extensão, em um processo que se deu recorrentemente na história, com prerrogativas pessoais consolidando-se como processo político normal.

No parlamento de 1407, de Henrique IV, há o primeiro registro em um documento oficial dos comuns como procuradores e advogados de todos os condados, cidades e vilas e de todas as pessoas do reino. Vale lembrar que a expressão *commons*, em *House of Commons*, apressadamente traduzida como *comuns*, é mais precisamente associada à acepção de *comunidades* – os *commoners* eram aqueles que tinham direitos de uso sobre as terras comuns. Os *commons* eram também um espaço de imunidade e paz, abrigados da violência pelas solidariedades de vizinhança (Duby, 1990).<sup>20</sup> Henrique IV, particularmente, foi um monarca muito frágil, e os parlamentos que ocorreram em seu período mostraram uma crescente relutância em conceder autorização para arrecadação de novos tributos monetários, sem que houvesse, como contrapartida, o compromisso de redução dos gastos. Esses parlamentos também se caracterizaram pelo persistente esforço no sentido de obter uma direção mais estável e propositada

dos negócios públicos e por manter um contato próximo com a população.

A Coroa foi tão bem-sucedida em seu objetivo de ampliação da base de arrecadação via consentimento que a questão dos impostos veio a estar indelevelmente ligada ao fenômeno da representação, que legitima a taxação. Foi, inclusive, o mote da Revolução Americana (“*no taxation without representation*”). O conceito enraizou-se e um registro disso encontra-se em um discurso parlamentar proferido por Lorde Camden, em 1776:

Tributação e representação são inseparáveis... tudo o que pertence a um homem é só dele; ninguém tem o direito de tomar-lhe sem o expresse consentimento dele, ou do [seu] representante; qualquer tentativa neste sentido é uma afronta; quem o faz, comete um roubo; quem o faz, põe por terra e acaba com a distinção entre a liberdade e a escravidão (Ferguson, 2007, p. 112).

Percebe-se, então, que na mente dos parlamentares britânicos estava completo o quebra-cabeça representação-taxação, cujas peças foram confeccionadas com os materiais oriundos da interpretação e reinterpretção das tradições e do direito consuetudinário.

O fato de a nobreza britânica não gozar de prerrogativas de imunidade também foi um fator relevante, pois acabou unindo nobres e comuns. Não foi por qualquer pretensão de igualdade que os barões signatários da Magna Carta demonstraram simpatias para com os estratos inferiores da sociedade, mas sim pela similaridade da opressão – “os cavalheiros se tornam igualitários para atingir seus objetivos” (Thompson, 1998, p. 128).

A origem do parlamento inglês, portanto, é autoritária, uma chancela legitimadora dos atos da Coroa. A cada convocação, o rei de plantão tinha como objetivo extrair uma resposta ao seu poder de comando e obter determinado fim. Em todos os casos em que houve a convocação da assembleia sob o signo da representação plenipotenciária, a iniciativa foi da Coroa. Os barões, por si, não se viam como representantes de um corpo maior.

Diferente da representação tradicional-simbólica dos homens sábios (*witan*), a representação

*plena potestas* tinha bases racionais e quase que exclusivamente fiscais. Segundo Maddicot (2010, p. 141), a “tributação nacional, a unidade de acesso aos recursos de todos os seus súditos, criou a necessidade de o rei prever e apresentar o conselho dos barões como um órgão de representação”. A consequência praticamente imediata da adoção da prática de convocação de assembleias para definição *consensuada* de impostos foi a transformação do que era um corpo amorfo de pagadores de impostos em uma comunidade com intencionalidade e propósitos. Em troca da extensão da representação política, os contribuintes acederam em abdicar fatias de sua renda, numa clara relação de custo-benefício.

A partir daí, a convocação dos representantes dos condados, distritos e das vilas (deputados), que não era uma necessidade legal ou pública, tornou-se uma necessidade prática, associada à disseminação do conceito de que o consenso – uma das bases da legitimidade – em todos os assuntos relacionados com os impostos era um direito (porém, exercido pelos representantes). Em 1565, Thomas Smith, em *Da Republica Anglorium*, afirmou que

[...] a soberania legislativa do Parlamento estava enraizada no fato de que todo inglês é entendido como estando presente, seja em pessoa, seja por procuração ou advogado, do Príncipe à pessoa mais simples da Inglaterra. E o consentimento do Parlamento é tomado como o consentimento de todos os homens (*apud* Fryde e Miller, 1970, p. 20).

Ironicamente, não demorou muito, antes mesmo da assinatura da Magna Carta, e esse princípio de representação plenipotenciária começou a se virar contra o monarca. Em 1400, pela primeira vez, os membros do parlamento pediram respostas às suas petições (*grievances*) antes de conceder uma receita via taxação: estava formalizado o procedimento de barganha política.

Ao conceder certo grau de representação no sistema político aos contribuintes, a Coroa logrou aumentar o montante oriundo da arrecadação dos tributos, inclusive por meio da negociação da tributação em troca de outras legislações. Fontes não consensuadas de receita se demonstraram

menos elásticas que a tributação anuída. *Tributação com representação* veio, assim, a legitimar todo o processo orçamentário. Já em meados do século XIV estavam enraizados tanto o costume dos reis de obter a maior parte de suas receitas da taxação direta, quanto o direito dos comuns (*commons*) de negarem assentimento à cobrança (Fryde e Miller, 1970). North e Weingast (1989) destacam o fato de que os direitos políticos eram vistos como elemento essencial de proteção contra violações arbitrárias dos direitos econômicos e um dos mais relevantes dentre esses direitos é o de taxar-se a si mesmo, no que diz respeito às necessidades públicas. O *inglês livre de nascimento* soube apropriar-se da retórica constitucionalista de seus governantes para defender obstinadamente seus direitos.

Portanto, a questão da taxação tornou-se um dos elementos mais importantes na consolidação do parlamento britânico, pois a necessidade de se obter consenso gerou condições para um debate politizado, para a construção da opinião, base da política (Arendt, 2004). Inclusive, essa questão esteve na origem do surgimento da proposta de eleições para o parlamento, com o reconhecimento, pela Coroa, de que representantes eleitos localmente conseguiriam vincular seus representados ao pagamento das taxas de forma muito mais efetiva, pois restariam vedadas escusas do tipo *não me representa porque não fui eu que o escolhi*, consubstanciando-se o processo de autorização na representação parlamentar. O fato de que os nobres ingleses também pagavam impostos tornava os barões diretamente interessados nas discussões e os associava aos demais *parlamentares*. Isso facilitou o surgimento de uma causa comum dentro do parlamento e dificultou que o monarca tentasse dividir para governar, manobrando um segmento contra o outro, como aconteceu na França.

Foi um lento processo de adaptação e evolução social, ao longo do qual as assembleias, compostas de superioridades individuais – os barões –, com interesses exclusivamente pessoais, converteram-se em instituição nacional, obrigada a levar em consideração o interesse de todos. Baseada na lenta construção dos costumes, essa onda de transformação movia-se impulsionada pelo mínimo de energia provida pelos precedentes – direitos consolidados a partir da invocação de precedentes. A retórica de

legitimação, baseada no costume, sustentava-se em tradições flexíveis, daí o caráter de fluxo e transformação. Por mais que o termo tradição sugira fixidez, na verdade o costume era um campo para a mudança e a disputa, “uma arena na qual interesses opostos apresentavam reivindicações conflitantes” (Thompson, 1998, p. 17).

Nesse vagaroso movimento de diversificação dos costumes, os súditos se libertaram, década após década, do despotismo absolutista, distanciando-se da dependência direta em que estavam da monarquia. Surgiu, pouco a pouco, uma cultura insubmissa, em seu funcionamento costumeiro, ao domínio ideológico da realeza e, portanto, desafiadora da hegemonia suprema do rei. Com o progressivo engajamento de outros atores (*commons*), o parlamento se tornou o espaço do exercício livre da linguagem e da influência recíproca na busca de consensos, aproximando-se da ideia de democracia a que seria intimamente vinculado na modernidade.

O interesse da Coroa, vivenciando crises crônicas de escassez de recursos, está inequivocamente também na base do crescimento do poder parlamentar, sobretudo a partir do final do século XVI (Ferguson, 2007). Entretanto, a mera reprovação de novos recursos monetários à monarquia consubstanciava uma presença secundária do parlamento, relegado a uma *política negativa* (Weber, 2000) e excluído da participação na direção política.<sup>21</sup> Para a Coroa, nessas condições, o parlamento ainda era um estorvo, a ser alimentado com restos de informação e driblado sempre que possível. Em síntese, a monarquia, precisando de recursos e não tendo poder suficiente para arrecadações forçadas, recorreu a uma mixagem de tradições, costumes e fragmentos de Direito Romano para estabelecer o princípio da representação *plena potestas*.

### **Taxação, orçamento e institucionalização do parlamento**

Paralelamente ao movimento para instituir a taxação consentida, a Coroa preocupou-se em montar e desenvolver um aparato para a arrecadação. O resultado viria a ser a consolidação de uma definição da unidade política local e a sua associação à questão



da representação. Para viabilizar a arrecadação de forma mais eficaz, instituiu-se o Exchequer, em um processo secular de transição do *clericus cancellarii*, um mero guardador de selos,<sup>22</sup> para o *cancellarius scaccarii*, autoridade independente, indicado diretamente pelo rei (Vincent, 1993).

O Exchequer operava na base de uma contabilidade de carga e descarga (*charge and discharge*).<sup>23</sup> Resolveu-se o problema de manter uma adequada supervisão sobre um território amplo e em expansão ao exigir a presença física dos representantes das localidades perante o representante do rei (Exchequer). Segundo Jones (2010, p. 84), “então o governo a distância foi conseguido removendo-se a fisicalidade da distância”.

O sistema do Exchequer representou, portanto, uma contabilidade formal das relações feudais entre o rei e as localidades, representadas pelo xerife e foi utilizado pelo rei para extrair a renda em excesso dos condados. Dado o caráter hierárquico e relacional da sociedade feudal, era um sistema muito apropriado, com os oficiais inferiores (xerifes) prestando contas aos oficiais superiores (barões e o rei). Além disso, o sistema de *charge and discharge* tinha como sua premissa a noção de contabilidade pessoal (Jones, 2010), muito apropriada em uma sociedade na qual todos sabiam seu lugar com base em lealdades e responsabilidades personalizadas.

A contabilidade executada pelo Exchequer tornou rotineira e sistematizada tanto a arrecadação quanto o gasto. Em consequência da racionalização crescente das finanças, os encarregados de escrever e calcular passam a desempenhar um papel cada vez mais importante. Essa protocontabilidade pública gerava uma governança mais efetiva e indissociada das dimensões política, ideológica e econômica, reforçando as fontes de poder. Também estava intimamente relacionada com outras estruturas, como o feudalismo, a organização administrativa e territorial, a comunicação e o transporte, a cunhagem, as tecnologias alfabéticas e numéricas (Jones, 2010). O Exchequer, portanto, foi mais um elemento nas políticas da monarquia, as quais não podem ser vistas de modo restrito, como estratégias econômicas de arrecadação de recursos: dependiam igualmente de teorias de Estado e das obrigações recíprocas de governantes

e governados no sistema feudal.

A sistematização do trato das questões de taxação (receitas) e controle do gasto (despesas) foi o primeiro fator a forçar a divisão do trabalho no parlamento. Contudo, a execução dos gastos públicos ainda não era objeto de um processo orçamentário público, no sentido moderno, e o papel do parlamento permanecia pequeno, em termos das decisões sobre gastos e investimentos (North e Weingast, 1989).

No momento da transição dos Tudor para os Stuart (1600), o financiamento do *governo* era tido como o financiamento da *realeza*. O parlamento era a instituição que a monarquia usava para assegurar taxação direta e outras receitas extraordinárias, o que não significa que a Coroa, notadamente a dinastia dos Stuart, não desejasse encontrar caminhos mais fáceis de angariação de receitas, na linha do absolutismo de seus pares continentais.<sup>24</sup> Não o logrando, em face da obstinada resistência dos súditos britânicos, houve por acionar canais diversos de obtenção de receita: venda de terras da Coroa, taxas alfandegárias, empréstimos forçados, venda de monopólios, venda de vagas na Câmara dos Lordes, venda de títulos de nobreza, venda de dispensas do cumprimento de leis e normas, *purveyance*<sup>25</sup> (North e Weingast, 1989).

Mas havia um crescente sentimento de que o rei deveria “viver com seus próprios recursos”. Na Alta Idade Média estava consolidado o entendimento de que o rei, se bem aconselhado, não desperdiçaria suas receitas e seria rico com seus próprios recursos. Aqui também se registra uma inversão na compreensão de direitos tradicionais. No mundo feudal, o vassalo tinha o dever de prover seu senhor com conselhos – *fidele consilium et auxilium*. Esse *dever de virou direito a dar conselhos*, um dos pilares na construção do parlamento.

Visto *a posteriori*, parece natural e lógico (*se o rei gastar menos precisará arrecadar menos*); historicamente, foi mais um processo evolutivo, na linha de controlar a apropriação dos recursos públicos. Tratar de controle da apropriação vai muito além do consentimento à arrecadação.<sup>26</sup> Para Maddicott (2010, p. 182):

[...] em uma outra área, a apropriação de subsídios fiscais, aqueles no parlamento começaram a se mover em direção a uma nova extensão e definição de sua autoridade. Por trás da apropriação está a visão de que os impostos devem ser utilizados nas finalidades para as quais tinham sido concedidos, amplamente definidos como as necessidades de todo o reino. Como em tantas outras coisas, a concessão do grande conselho de 1225 abriu um precedente, pois tinha sido previsto que o dinheiro dessa taxa deveria ser reservado e gasto sob supervisão, presumivelmente na guerra da França cujo financiamento foi a lógica da doação e os custos efetivamente absorveram a maior parte dos impostos.

Esse tipo de controle passou a ser comum e trouxe, como consequência prática, o estabelecimento de comissões parlamentares, sendo a divisão do trabalho um sinal importante de institucionalização. Seria muito difícil, quicá impossível, que todos os membros do parlamento se ocupassem da questão do gasto público. Em 1340, o parlamento exigiu, pela primeira vez, que os cobradores de impostos apresentassem um recibo pelo pagamento de tudo que recebiam – o primeiro registro de prestação de contas diretamente ao parlamento (Guizot, 2008). A época era propícia para inovações dessa natureza e, já em 1354, registrou-se o surgimento de outro direito parlamentar, o de comandar a apropriação dos fundos públicos. Ao estabelecer um imposto sobre a lã, o parlamento acrescentou à decisão a condição de que o dinheiro resultante fosse utilizado para os gastos da guerra então em curso, e não para qualquer outro objetivo (Guizot, 2008, p. 745).<sup>27</sup>

Em 1381, uma Comissão operou, pela primeira vez, segundo o conceito de balanço comercial, com todas as suas características essenciais (Weber, 2000, p. 523). Em 1406, os comuns exigiram garantias pessoais de alguns lordes de que seriam responsáveis pela devolução de recursos eventualmente mal gastos. Em 1407, há registro de um proto-orçamento, indicando especificamente de qual receita um pagamento deveria ser feito (Fryde e Miller; 1970, p. 54). Os parlamentos do reinado de

Henrique VI recebiam informações estatísticas, na forma de um discurso do tesoureiro nos momentos iniciais do parlamento, quando se declarava o *estado do Reino*.

Foi só a partir da Revolução Gloriosa (1688) que o parlamento se tornou instituição fundamental do governo representativo e com papel central, ao lado da Coroa. Os legisladores que definiram o *Bill of Rights* tinham diante de si o desafio de desenhar novas instituições que exercessem efetivo controle sobre as práticas arbitrárias e confiscatórias da Coroa, sem, contudo, eliminar o poder político da última, de modo a colocar o sistema político em equilíbrio. O *Bill of Rights* assegurou que William e Mary se tornassem soberanos conjuntos da Inglaterra, mas firmou tanto os limites aos poderes da Coroa quanto os poderes próprios do parlamento: regulou a liberdade de expressão dos seus membros, a exigência de eleições regulares e o direito de petição.

William e Mary fracassaram em seu reinado e os parlamentares firmaram então o *Act of Settlement* (1701),<sup>28</sup> estabelecendo a sucessão hanoveriana, que reforçou ainda mais os limites dos poderes reais diante dos poderes do parlamento. A questão de fundo era instituir o parlamento como uma das instâncias garantidoras da inviolabilidade de direitos privados em face do Direito Público, até então absoluto.<sup>29</sup> Essa garantia só faria sentido com a restrição a rompimentos unilaterais, por parte do monarca, das promessas, juramentos, acordos e afins, feitos em momentos de fraqueza. Porém, era necessário superar o fracasso da experiência republicana de Cromwell, que acreditou que a estabilização da ordem social estaria fundada nos próprios atores, sem garantias metassociais (como o apelo ao direito divino dos reis).<sup>30</sup>

O *settlement* provocou cinco mudanças institucionais: removeu o sistema fiscal arcaico e suas crises recorrentes; limitou o poder da Coroa para alterar as regras unilateralmente; reassegurou o poder de decisão do parlamento quanto a questões de taxação; assegurou o papel do parlamento na alocação de fundos e no controle dos gastos públicos; buscou criar uma situação de equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo. O que era costume, pouco rigoroso, tornou-se norma e veio para o palco parlamentar.

A prática parlamentar anterior, de simplesmente negar consentimento à captação de impostos, contribuía para exacerbar o problema, porque a deterioração da situação fiscal da Coroa intensificava a necessidade de essa buscar receitas alternativas e o reino ficava em um ciclo vicioso – os resultados pretendidos com a negativa (redução dos recursos privados transferidos para o fundo público via taxação) eram anulados pela adoção, pela monarquia, de outras formas de expropriação, conforme já argumentado.

A busca do equilíbrio se deu com a manutenção de prerrogativas de poder à monarquia, o que levou ao conceito do *king in Parliament* como instância de soberania. A doutrina do *king in Parliament* envolvia, em termos legais, a supremacia e a omnicompetência do estatuto, e, em termos políticos, a existência de limites constitucionais à monarquia. O *king in Parliament* era diametralmente oposto ao *Parliament of the king*. No último, o ato ilocucionário real era absoluto e a fala contraditória custou a ser tolerada, muitas vezes tendo sido punida com a morte. No *Parliament of the king*, as opções dos participantes no jogo político eram reduzidas, o que, na verdade, deixava de ser jogo coletivo para ser solilóquio lúdico. Somente a fragilidade do emissor (ciclos de monarcas frágeis) tornou possível o progressivo engajamento dos outros atores e a possibilidade de que o parlamento viesse a se tornar o espaço do exercício livre da palavra.

Com o *settlement*, estabelecia-se um papel permanente para o Legislativo na gestão do governo, com a possibilidade de controle direto sobre o monarca. As práticas reais de criação de receitas extraordinárias foram severamente limitadas e a autoridade exclusiva do parlamento na definição de novos impostos foi firmemente restabelecida. Esse arranjo de Estado, por mais fraco que fosse em algumas de suas funções burocráticas e racionalizadoras, provou-se forte e eficaz em sua função tributadora.

Em seguida, o parlamento ganhou o direito, nunca antes assegurado, de auditar os gastos governamentais. As duas instituições – veto a novas receitas e direito de controle do gasto – foram importantes constrições ao Poder Executivo, ainda incorporado no monarca. Entretanto, conforme

North e Weingast (1989) destacam, o arranjo só funcionou e se sustentou porque o parlamento concordou em propiciar soluções efetivas de financiamento à Coroa. Essas soluções estariam sacramentadas em um processo orçamentário parlamentar, no qual o orçamento já não mais seria um resultado de compromissos (frequentemente descumpridos) entre a autoridade legal e os representantes estamentais.<sup>31</sup>

North e Weingast (1989) associam o posterior desenvolvimento acelerado da Inglaterra à estabilidade proporcionada pelas regras do jogo bem definidas e asseguradas pelo equilíbrio entre os poderes do parlamento e do rei. As regras, no caso, funcionam como restrições ao comportamento oportunista *ex post* do soberano (como quando rompia as promessas e expropriava a riqueza de seus súditos). O processo histórico pode ser visto como uma longa jornada rumo à criação de previsibilidade no funcionamento do governo, em detrimento das investidas aleatórias de sucessivos monarcas sobre o patrimônio de seus súditos em momentos de necessidade (North e Weingast, 1989).<sup>32</sup>

Essa ânsia por previsibilidade (calculabilidade e confiabilidade) estava no âmago da visão de mundo da burguesia e foi um dos impulsores do movimento para cercar o Estado patrimonial do príncipe, mediante uma corporação (o parlamento) na qual os burgueses tivessem participação decisiva (Weber, 2000, p. 196). Foi a contribuição do poder político para o desenvolvimento da segurança jurídica, tão necessária para a estabilização das expectativas de comportamento, que, por sua vez, dotou os sujeitos de melhores condições para calcular as consequências tanto dos próprios atos quanto das ações alheias.

A crescente complexidade da administração demandava uma *clearing-house* para as diferentes questões e o parlamento se encaixava bem. Os interesses divergentes deveriam ser compensados por uma instituição legítima, que permitisse a formação de compromisso. As sessões legislativas eram ocasiões para trocas sociais, patronagem e uma vasta variedade de negócios consensuais, ajudando a estabilizar e a harmonizar o relacionamento entre o rei e os barões, do qual dependia a paz. Vistos dessa forma, os parlamentos eram *feiras políticas* e tiveram para o mundo político papel similar ao das fei-

ras para o mundo econômico. O parlamento propiciou uma linguagem na qual o conflito e a oposição pudessem se manifestar de forma controlável e uma estrutura na qual o poder de mando passou a se dar por meio de uma divisão de trabalho organizada. Ou, nos termos de Gramsci (1999), foi o modelo segundo o qual a classe dominante se tornou classe governativa.

Evidentemente, a institucionalização do parlamento faz parte de um processo mais amplo de racionalização do mundo e complexificação social. A história do parlamento pode razoavelmente ser vista como um inequívoco movimento na direção de sua distinção entre os vários competidores pelo poder no sistema político britânico, uma instância legitimadora em potencial. Pouco a pouco, o parlamento foi adquirindo substância, deixando de estar ancorado nas tradições do costume, para se fundar em noções pós-tradicionais. Propiciou uma estrutura comunicativa para que governantes e governados chegassem a acordos sobre o tamanho das contribuições individuais ao bem comum.

Desse processo, resultaram de forma clara o princípio do governo representativo, a definição da unidade política e sua vinculação ao processo de representação, e a competência do Poder Legislativo para tomar as decisões referentes ao Orçamento Público, bem como seu papel no processo de *checks and balances* entre os principais poderes de uma república. Estas foram aquisições apropriadas pelos regimes democráticos, aprofundadas pelo posterior republicanismo, tornando-se suas características essenciais até o presente.

### Considerações finais

A perspectiva sociogenética privilegia as interações sociais como motores dos processos de institucionalização, o que, por sua vez, valoriza a exploração do contexto histórico-cultural no qual ocorrem essas interações. Essa valorização resulta na incorporação à análise dos significados, valores, costumes e expectativas que estão continuamente sendo negociados e renegociados na e pela coletividade.

O enfoque sociogenético adotado pelo artigo transcende, portanto, as análises de cunho estrita-

mente neoinstitucionalista, permitindo a compreensão mais ampla da motivação social, entendida como um construto teórico. Ou seja, como a representação e o parlamento surgem e se inserem nas relações entre o Estado e a sociedade, sob o ponto de vista da construção social coletiva, passando a ser chaves interpretativas importantes para o fenômeno político contemporâneo. Com isso, o artigo buscou demonstrar a complexidade e o caráter dialógico do processo de construção de um Estado nacional.

Em resumo, a expansão do poder estatal, com ênfase para a competência arrecadatória, tem como contraparte o aumento dos mecanismos de controle social. A representação surgiu como imposição da monarquia, com o propósito de legitimar e ampliar o mecanismo arrecadatório. A construção lógico-discursiva do fenômeno amparou-se em uma mixagem de costumes, tradição legal românica e validação de precedentes. Não obstante ter sido originariamente imposta, a representação já surgiu como atestado de fraqueza da monarquia, que não conseguia arrecadar quanto queria. Sem surpresa, portanto, a representação foi apropriada como conquista e veio a se consolidar como direito, no longo processo de disputa pelo poder no sistema político.

No caso inglês, a monarquia se defrontou com um sistema de tradição, costume e direito consuetudinário que a impediu de praticar a imposição unilateral do tributo. O caminho encontrado foi por meio do parlamento, estabelecida a associação da representação (*plena potestas*) com a taxação.

As idas e vindas nessa trajetória, sobretudo em seus momentos definidores (genéticos), elucidam aspectos estruturais das instituições Poder Executivo e Poder Legislativo, contribuindo para mais clareza nas análises das relações entre esses poderes e seus movimentos de *checks and balances*. Desde o início, fica clara a utilização do parlamento para processos de legitimação da Coroa e, posteriormente, dos governos perante a sociedade. O que vai ao encontro do papel de mediador entre Estado e sociedade, já colocado por Weber. Apesar da não linearidade do processo histórico, é possível perceber-se um padrão de deslocamento do poder para o corpo legislativo, movimento que veio a resultar nos parlamentos como modernamente compreendidos nos sistemas políticos de democracias representativas.

## Notas

- 1 Para realização do contraste com as vertentes do neoinstitucionalismo, recorreu-se ao texto de Hall e Taylor (2003), considerado uma excelente visão panorâmica e analítica das propostas do neoinstitucionalismo.
- 2 A construção de um aqueduto, a reforma de uma ponte, são fatos visíveis e palpáveis.
- 3 Segundo Hilton (1987), 80% a 90% da população.
- 4 A centralidade da questão local para a população é um ponto bem consolidado e que perpassa, atualmente, diversos campos do saber. Na ciência política, a preocupação de representantes em atender suas bases constituintes é notória e gerou campos e expressões próprias (isto é, *pork barrel*).
- 5 Adam Smith (1996), quando trata da receita do soberano ou do Estado, assume como primeiro tópico a questão da guerra, destacando que o aumento contínuo dos gastos com a defesa era a razão principal para que a propriedade privada do soberano (fisco – patrimônio do príncipe) tenha se tornado insuficiente para cobrir as despesas da soberania (erário – dinheiro público do príncipe e do reino).
- 6 Dessa questão deriva o espírito, ainda presente, de determinar que os impostos sobre propriedade fiquem com as autoridades locais, enquanto os impostos sobre a renda sejam direcionados para as autoridades nacionais.
- 7 É na apropriação de excedentes em economias não monetárias que está, por exemplo, a origem do patrimonialismo, como forma de dominação (Weber, 2000; Souza, 2008).
- 8 Vale, como exemplo, a citação em um documento de Henrique III – *pro hac concessione dederunt nobis quintam deciman partem omnium moviliu suorum* (Simmel, 2011, p. 310).
- 9 O juramento era uma expressão formal, aberta e pública dos laços feudais entre sujeitos. Era um ato religioso e, por essa razão, para rompê-lo, o Rei buscava o assentimento papal. Os juramentos cumpriam o papel das modernas assinaturas (Jones, 2010).
- 10 A expressão *baronato* é utilizada neste artigo para se referir ao que se pode considerar a classe dominante na Grã-Bretanha, que incluía, além da nobreza, o clero. Nos textos históricos, muitas vezes utiliza-se a expressão *magnatas*, a qual se evitou em virtude de o termo ter outras conotações em português. Faoro (2009), por exemplo, usa a expressão *magnatas territoriais*.
- 11 O foco aqui é sobre o sistema de alguma forma juridicionado ao que veio a ser o Parlamento de Westminster. A utilização das expressões “Inglaterra” ou “Grã-Bretanha” no restante do texto obedece mais a critérios estilísticos do que à definição técnica rigorosa quanto ao que consistiria ser a Grã-Bretanha em cada momento. A denominação Reino da Grã-Bretanha surgiu em 1707 com a união dos Reinos da Inglaterra (Inglaterra e País de Gales) com o Reino da Escócia.
- 12 A questão da legitimidade (ligada ou não ao processo de autorização) é o tema clássico sobre a formação da autoridade política e que encontra eco na literatura sobre a representação até hoje. Para mais informações, ver Avritzer (2007) e Urbinati (2005).
- 13 Dados e datas históricas em Maddicott (2010). Bloch (1998, p. 236), refletindo sobre essa transição do *auxilium* para a ajuda material, afirma: “a fé impunha ao vassalo ‘ajudar’ o seu senhor em todas as coisas. Com a sua espada, com o seu conselho: conforme era necessário. Chegou um momento em que se acrescentou: também com a sua bolsa. Nenhuma instituição revela melhor a unidade profunda do sistema de dependências sobre o qual se tinha construído a sociedade feudal do que a deste apoio pecuniário”.
- 14 Daí sai o argumento de que representação não está vinculada à soberania popular, mas sim a elites (os homens livres). Mas há também autores que discordam de tal observação, argumentando que a representação seria a melhor forma de exercício da soberania popular. Para mais informações, ver Urbinati (2005); Kishlansky (1986).
- 15 *Witan* era, literalmente, *wise men*, ou homens sábios. Segundo Maddicot (2010, p. 50), os *witan* não eram apenas sábios, eles compunham a sabedoria.
- 16 Representação ligada ao caráter tradicional estamental e de privilégio de todos os direitos políticos (Weber, 2000, v.2, p. 479).
- 17 Quando foi criado o Exchequer (ver próximo tópico), ele também se tornou o local no qual as disputas entre as partes deveriam ser solucionadas.
- 18 Ver Bourdieu (2012) sobre processo de como se davam essas transformações.
- 19 Ainda em 1217, há registro de o bispo de Winchester ter se recusando a pagar uma taxa pelo fato de não ter participado da assembleia que a aprovara (Maddicott, 2010).
- 20 “Reagrupando os pobres em solidariedades de vizinhança, essas concreções aldeãs formaram espécies de cortes coletivas defendidas contra toda intrusão, e aqueles que aí se refugiavam, reunidos pela coposessão dos direitos de uso sobre a parte da terra que não era plantada e não produzia colheita, resistiram melhor às exigências senhoriais” (Duby, 1990, p. 46).



- 21 Essa situação se encaixa na definição de representação de Mill (2006 [1859]), que defendia o pluralismo de opinião como importante, sendo o parlamento o lugar da discussão, mas para rejeitar ou aceitar leis preparadas para uma comissão especial indicada pela coroa. Portanto sem soberania na proposição legislativa.
- 22 O Exchequer era uma espécie de Corte subalterna, parcialmente lembrando, em seu modelo, aquela que era chamada de *Curia Regis* (Madox, 1983). Entre os lombardos, os francos, os germânicos e os normandos, o Tesouro do príncipe era frequentemente denominado pelo nome de sua Corte – *Palatium Regis, Curtis Regia, Curia Regia, Camera Regia* (Madox, 1983).
- 23 O sistema de *charge e discharge* foi usado durante muitos anos em paralelo com o de partidas dobradas e, no caso da Inglaterra, foi o sistema adotado pelo Estado até 1830. Era um sistema de mordomia (*stewardship*) – o mordomo era “carregado” com as somas pelas quais ele era responsável e “descarregado” pelos pagamentos legítimos que tinha feito, o saldo final era o qual ele deveria entregar ao seu senhor ou ficar *carregado* até o próximo período.
- 24 Era notório que os Stuart desejavam voltar ao absolutismo. Jaime II, primo de Luís XIV, tinha por ideal o modelo de governo do então rei francês.
- 25 Prerrogativa real de requisitar o fornecimento de provisões a preço fixo.
- 26 Vale ressaltar que, diferentemente do que versa a boa técnica legislativa moderna, nos primórdios da taxação primeiro aparecia a despesa e depois buscava-se a receita. Em que pese aos bem-intencionados argumentos dos técnicos orçamentistas, a prática de se ter uma despesa e só então se buscar a geração da receita é imbuída de uma lógica de contenção do crescimento do gasto público ao estritamente necessário. A noção de que em se havendo receita pode-se autorizar a despesa, pelo contrário, tem um cerne liberalizante e sua consequência, quase natural, são as práticas desviantes de inflação ou criação artificial de receitas como forma de viabilizar mais gastos.
- 27 Guizot (2008, p. 109) ressalta que “os poderes que foram concedidos durante a guerra continuam em tempo de paz e permanecem concentrados em uma única mão. Esse poder vitorioso mantém o direito de tributar os homens e as rendas. Esses são os primeiros direitos que o movimento de centralização rouba das pequenas sociedades locais”.
- 28 O *Bill of Rights* e o *Act of Settlement* estão, até o presente, entre as os mais relevantes ordenamentos a reger a Grã-Bretanha.
- 29 Vale registrar a importância desse processo de afirmação dos direitos privados: “do ponto de vista histórico, os direitos subjetivos privados, que foram talhados para a busca estratégica de interesses privados e que configuram espaços legítimos para as liberdades de ação individuais, constituem o núcleo do direito moderno” (Habermas, 1984, p. 47).
- 30 Apesar da não eliminação do rei, todavia, o fardo da integração social transferiu-se para o parlamento e pouco menos de duzentos anos após o monarca já se desinteressava de se fazer presente às sessões parlamentares, tendo início a prática de nomeação de um ministro responsável por mantê-lo informado, que veio a ser o embrião da figura do primeiro-ministro.
- 31 Weber chamou de estamental o modelo medieval de divisão de poderes (Weber, 2000, p. 187).
- 32 Por essa via, o tema dialoga com a *public choice*. Buchanan e Brennan (1981) ressaltam o papel da previsibilidade, a partir da criação de normas, como forma de lidar melhor com a incerteza causada pela dimensão temporal das escolhas. Uma vez definidas, as normas passam a ser restrições às opções disponíveis e, portanto, permitem antecipações mais fundadas quanto a comportamentos futuros.

## BIBLIOGRAFIA

- ARENDDT, H. (2004), *O que é política*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- AVRITZER, L. (2007), “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 50 (3): 443-464. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.
- BLOCH, Marc. (1998), *A sociedade feudal*. Lisboa, Edições 70.
- BOURDIEU, Pierre. (2012), *Sur l'État*. Paris, Raison d'Agir/Seuil.
- BUCHANAN, James & BRENNAN, Geoffrey. (1981), *Reasons of rules*. Cambridge, Cambridge University Press.
- DUBY, Georges. (1990), *História da vida privada: da Europa feudal a Renascença*, vol. 2. São Paulo, Companhia das Letras.
- ELIAS, Norbert. (1995), *O processo civilizador*. São Paulo, Zahar, vol. 1.

- FAORO, Raymundo. (2009), *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro, Globo.
- FERGUSON, Niall. (2007), *A lógica do dinheiro*. Rio de Janeiro, Record.
- FOURQUIN, Guy. (1970), *Senhorio e feudalidade na Idade Média*. Lisboa, Edições 70.
- FRYDE, E. B. & MILLER, Edward. (1970), *Historical studies of the English Parliament*. Vol. 2: *1399 to 1603*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GRAMSCI, Antonio. (1999), *Cadernos do cárcere*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, vol. 1.
- GUIZOT, François. (2008), *A história das origens do governo representativo na Europa*. Rio de Janeiro, Topbooks.
- HABERMAS, J. (1984), *The theory of communicative action*. Boston, Beacon Press.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (2003), “As três versões do neoinstitucionalismo”. *Lua Nova*, 58: 193-223.
- HILTON, Rodney H. (1987), *Resistance to taxation and to other state impositions in medieval England. Genèse de L'État Moderne*. Paris, Editions du CNRS.
- JONES, Michael John. (2010), “Sources of power and infrastructural conditions in medieval governmental accounting”. *Accounting, Organizations and Society*, 35: 81-94.
- KISHLANSKY, M. A. (1986), *Parliamentary selections: social and political choice in early modern England*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MADDICOTT, J. R. (2010), *The origins of the English Parliament 924-1327*. Nova York, Oxford University Press.
- MADDOX, T. ([1711] 1983), “The history and antiquities of the Exchequer”, in J. C. Sainty, *Public record office, Lists and indexes*, special series, vol. xviii, pp. 32-34, Londres.
- MANIN, Bernard. (1997), *The principles of representative government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MILL, J. S. (2006 [1859]), *On liberty*. Harvard Classics, vol. 25. Disponível em: <[https://ebooks.adelaide.edu.au/m/mill/john\\_stuart/m645o/](https://ebooks.adelaide.edu.au/m/mill/john_stuart/m645o/)>. Acesso em: 13 abr. 2016.
- NORTH, Douglas C. & WEINGAST, Barry R. (1989), “Constitution and commitment: the evolution of institutional governing public choice in seventeenth-century England”. *The Journal of Economic History*, 49 (4): 803-832.
- PITKIN, Hanna Fenichel. (1972), *The concept of representation*. Los Angeles, University of California Press.
- SIMMEL, Georg. (2011), *Philosophy of money*. Nova York, Routledge.
- SMITH, Adam. (1996), *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo, Nova Cultural.
- SOUZA, Jessé. (2008), “Weber”, in L. Avritzer et al. (orgs.), *Corrupção: ensaios e críticas*, Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- THOMPSON, E. P. (1998), *Costumes em comum: estudos sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo, Companhia das Letras.
- URBINATI, N. (2005), “O que torna a representação democrática”. Trabalho apresentado no Encontro Anual da *American Political Science Association* (Apsa), Washington. Tradução de Mauro Soares. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.
- VINCENT, Nicholas C. (1993), “The origins of the chancellorship of the Exchequer”. *The English Historical Review*, 108 (426): 105-127.
- WEBER, Max. (2000), *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, Editora da UnB.

**REPRESENTAÇÃO E  
PARLAMENTO: UMA  
ABORDAGEM SÓCIO-GENÉTICA**

André Rehbein Sathler e Malena  
Rehbein Sathler

**Palavras-chave:** Representação; Poder Legislativo; Institucionalização; Parlamento; Ciência política.

O sistema político representativo tornou-se praticamente sinônimo de democracias modernas. O presente artigo tem como objetivo estudar o desenvolvimento do conceito de representação, de forma associada ao processo de institucionalização do parlamento, a partir de análise sociogenética, que destaca elementos distintivos e definidores dos processos de transformação social. Verifica-se o movimento pendular da concessão da representação pela monarquia, como forma de ampliação e garantia de legitimidade, à incorporação da representação como direito e mecanismo impulsionador do processo de institucionalização do Poder Legislativo.

**REPRESENTATION AND  
PARLIAMENT: A SOCIOGENETIC  
APPROACH**

André Rehbein Sathler and Malena  
Rehbein Sathler

**Keywords:** Representation; Legislative Power; Parliament; Institutionalization; Political Science

The representative political system has become synonymous of modern democracy. The paper analyzes the development of the concept of representation, in association with the process of institutionalization of the parliament, by means of a sociogenetic approach that highlights some distinctive and defining elements of the concerned processes of social change. The results point to a pendular movement of concession of representation by the Crown, as a way of enforcing and ensuring legitimacy, to the incorporation of representation as a right and as an impeller mechanism in the process of institutionalization of the Legislative Power.

**REPRÉSENTATION ET  
PARLEMENT : UNE APPROCHE  
SOCIO-GÉNÉTIQUE**

André Rehbein Sathler et Malena  
Rehbein Sathler

**Mots-clés:** Représentation; Pouvoir Législatif; Parlement; Institutionnalisation; Sciences politiques.

Le système politique représentatif est devenu pratiquement un synonyme des démocraties modernes. Cet article a pour but l'étude du développement de la notion de représentation associée au processus d'institutionnalisation du Parlement. Il a été développé à partir de l'analyse sociogénétique qui met en évidence des éléments distinctifs et définisseurs des processus de transformation sociale. Les résultats indiquent un mouvement oscillatoire de la concession de la représentation par la monarchie en tant que forme d'expansion et de garantie de sa légitimité, à l'incorporation de la représentation comme droit et mécanisme du processus d'institutionnalisation du pouvoir Législatif.