

Maria Rita Loureiro

Interpretações contemporâneas da representação

*Se as coisas são inatingíveis... ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos se não forá
A presença distante das estrelas!*
Mario Quintana

Os princípios representativos fundamentam a legitimidade dos regimes, a formação da autoridade, os arranjos institucionais e as formas de vinculação entre os cidadãos e o poder nas democracias contemporâneas¹. Todavia, o tema da crise da representação está presente hoje não só nos debates acadêmicos como nos meios políticos de todos os países democráticos. É amplamente reconhecido que as eleições são instrumentos insuficientes de expressão da soberania popular, de responsividade e de representatividade dos governantes. O peso desmesurado do poder econômico, a corrupção relacionada ao financiamento de campanhas, a desproporcionalidade na tradução de votos em cadeiras, entre outros, questionam os parlamentos como espaços de representação. Além disso, o declínio acentuado do comparecimento às urnas na maior parte das democracias indica igualmente que os partidos são cada vez menos capazes de representar opiniões, interesses, valores e, sobretudo, as novas identidades que surgem nas sociedades atuais,

¹ Texto apresentado no Seminário Temático “Controvérsias conceituais da democracia”, do 31º Encontro Anual da ANPOCS, realizado em Caxambu, 22 a 26 de outubro de 2007. Na oportunidade, agradeço o apoio financeiro da GVPesquisa da EAESP/FGV.

■ Revista Brasileira de Ciência Política, nº 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 63-93.

em processo de profundas transformações no mundo do trabalho e no plano da cultura (PRZEWORSKI, STOKES & MANIN, 1999a; MIGUEL, 2003; LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO, 2006).

Diante de tais limitações, assiste-se, de um lado, à emergência de propostas de reformas políticas que procuram corrigir os problemas dos sistemas eleitorais e partidários e tornar os governantes mais representativos. De outro lado, os que descreem da representação política e, portanto, das reformas de seus sistemas institucionais, defendem novas formas de participação popular, para além das eleições e dos partidos. Assim, enfatizam não só os estudos, mas também as práticas que ampliam a participação dos cidadãos e privilegiam processos deliberativos em novas arenas decisórias, como conselhos sociais de gestão e de controle de políticas públicas, em orçamentos participativos e outros experimentos em voga em diferentes países nas últimas décadas e inclusive no Brasil (ARATO & COHEN, 1999; YOUNG, 2000; SANTOS, 2002).

Considerando desejável a complementaridade entre as instituições eleitorais e partidárias e a participação popular, como a literatura nacional e estrangeira mais recente já começa a apontar (YOUNG, 2000; PINTO, 2004; AVRITZER, 2006), este trabalho retoma o tema da democracia representativa. Ele procura sistematizar o estado das discussões teóricas aí efetuadas, desde o trabalho seminal de Hanna Pitkin, do final dos anos 1960, até contribuições mais recentes.

A revisão do debate sobre representação política justifica-se por várias razões: em primeiro lugar, há uma clara insuficiência da compreensão dessa categoria. Como afirmou Pitkin na introdução de seu livro, aprender o que significa a representação é condição para aprender como representar. Por outro lado, os estudos recentes apontam novas perspectivas analíticas que superam a oposição entre representação e participação e elaboram uma consistente defesa da democracia representativa e de suas potencialidades frente à chamada democracia direta, sem cair nos argumentos da teoria minimalista ou procedural, nem tampouco se reduzir à tese da inevitabilidade prática do governo representativo nas sociedades contemporâneas. Em suma, a reflexão aqui efetuada considera que o grande desafio da teoria e da prática democrática hoje reside no aperfeiçoamento da democracia representativa (aí incluindo seus vínculos com a participação dos cidadãos para além do voto), e não na redução de esferas de decisão

por parte dos representantes eleitos ou mesmo sua substituição por outros atores políticos².

Considerando que a discussão dessa temática está muito marcada, desde Schumpeter, pela separação entre teoria normativa e teoria empírica ou realista, é necessário indicar que nesta revisão da teoria democrática, procura-se superar tal oposição na medida em que se rejeita a premissa da incompatibilidade entre rigor científico e julgamento de valores³. Como indicam vários autores de diferentes disciplinas e correntes de pensamento político, valores estão inevitavelmente presentes, *de forma implícita ou explícita*, nas premissas que orientam nossas escolhas teóricas, nos conceitos e variáveis com que trabalhamos⁴. No tema específico de representação, as palavras de Pitkin são sábias:

A posição adotada por um autor, no interior dos limites estabelecidos pelo conceito de representação, dependerá de sua metapolítica – sua concepção ampla sobre a natureza humana, a sociedade humana e a vida política. Sua visão da representação não será escolhida arbitrariamente, mas estará inserida no, e dependente do padrão de seu pensamento político (PITKIN, 1967, p. 167).

Além disso, é preciso não perder de vista que uma das implicações mais funestas que o discurso sobre o realismo pode gerar é a atitude de aceitação

² Este trabalho inspirou-se nas discussões do seminário de pós-graduação sobre representação política, realizado no Departamento de Ciência Política da USP no 1º. semestre de 2007, sob a coordenação de Cicero Araújo, a quem reitero aqui meus agradecimentos pela oportunidade de participação.

³ Com relação à denominada concepção realista de democracia, vale citar a seguinte crítica: "Ainda que teóricos como Schumpeter e Downs não tenham muita inclinação pela reflexão normativa, podemos formular por eles a norma moral que está por trás de (seu) raciocínio. Trata-se de uma norma de consideração igual das preferências e interesses de cada eleitor – que, como os líderes, não se supõe que sejam motivados por alguma coisa que não por seu próprio interesses. Em princípio, cada eleitor teria ou deveria ter uma oportunidade igual de ver suas próprias preferências prevalecerem no mecanismo de agregação de preferências individuais que são as eleições. O processo democrático é, em si mesmo, uma forma de justiça distributiva: ele distribui poder político, um recurso crucial para a distribuição de quaisquer outros bens sociais, na sociedade" (VITA, 2000, p. 7).

⁴ Autores de diferentes abordagens teóricas procuram desmistificar a separação entre ciência positiva e normativa: "Poucas teorias empíricas evitam julgamentos de valor, explícitos ou não, e a visão de uma teoria normativa em geral se baseia sobre um entendimento particular do presente e do passado" (LUKES, 1977, p. 38); "Não é boa lógica afirmar que não acreditamos em democracia porque os fatos a refutam" (SARTORI, 1987, p. 71). Mesmo na Economia, que se pretende a mais "hard" das ciências sociais, há críticas contundentes: "Operando com definições que pretendem ser universalmente válidas, freqüentemente se tem logrado fazer com que um princípio político implícito pareça logicamente 'correto' (...) O perpétuo jogo de esconde-esconde em Economia consiste em esconder a norma no conceito" (MYRDAL, 1997, p. 212).

resignada do que é visto como a realidade e de abandono do debate e da luta sobre as possibilidades de sua transformação. Em outras palavras, a defesa normativa não é o mero discurso sobre o que “desejamos e jamais alcançaremos”, mas a defesa de princípios através dos quais não só julgamos o passado e o presente, mas que também nos orientam para o futuro. São tais considerações que inspiraram a escolha da epígrafe que orienta a presente reflexão.

O texto a seguir está assim organizado: na primeira parte, retoma-se o trabalho seminal de Hanna Pitkin sobre o conceito de representação, mostrando suas contribuições, mas também seus limites; a segunda parte sistematiza e critica o trabalho de reconstrução histórica das formas institucionais assumidas pelo governo representativo, realizado por Bernard Manin; e a terceira parte apresenta a defesa da democracia representativa efetuada por Nádia Urbinati. As considerações finais destacam alguns desdobramentos deste debate para a teoria democrática e a construção institucional.

I. O conceito de representação em Pitkin: suas contribuições e limites

O livro de Hanna Pitkin, publicado em 1967 nos Estados Unidos, sob o título *O conceito de representação*, teve enorme impacto nos meios acadêmicos, não só pela inovação conceitual, mas também pelo momento político em que os movimentos de direitos civis dos negros questionavam seriamente as instituições representativas naquele país. Além de ser um dos mais influentes e mais citados trabalhos na literatura sobre o tema, o livro oferece ampla discussão do conceito de representação política e mostra seu caráter contraditório. Adotando a abordagem da filosofia da linguagem de Wittgenstein, Pitkin sustenta que, para se compreender o conceito de representação política, devem ser considerados os diferentes modos como o termo é usado⁵.

Ela rejeita as concepções ortodoxas e propõe uma mudança radical na concepção de representação centrada nas intenções e atos de indivíduos. Assim, opera um deslocamento de seu foco, de uma relação entre duas pessoas, e da visão do representante como um advogado ou delegado (calcada na analogia com a representação privada) para uma abordagem da representação como um arranjo institucional público. Ou seja, a representação política passa

⁵ Os comentários a seguir levam em conta a literatura que revista hoje o trabalho de Pitkin, depois de mais de 40 anos de sua publicação e, em particular, a resenha crítica de Lisa Disch (s/d).

a ser vista não como um atributo pessoal, mas uma atividade social.

Para desenvolver suas críticas à visão ortodoxa, Pitkin distingue quatro visões de representação: formalista, descritiva, simbólica e substantiva. Na visão formalista, inclui-se tanto a representação por autorização prévia, originária de Hobbes (para quem o representante é aquele que recebeu uma autorização para agir por outro) quanto a representação por responsabilização *a posteriori* (originária do pensamento liberal), na qual a essência da representação é a *accountability* ou responsividade do representante. Enquanto a representação descritiva é a correspondência ou semelhança acurada com o que é representado, um espelho ou reflexo dele, a representação simbólica implica usar símbolos para fazer presente alguma coisa que, de fato, não esteja presente. A representação substantiva é a defendida por Pitkin nos termos caracterizados a seguir.

Essa autora propõe duas condições para que o conceito de representação seja adequado. A primeira é que a representação deve ser concebida como uma *atividade* mais do que uma relação entre dois termos, ou seja, quando um agente representa um principal, ele toma decisões e faz compromissos que o principal é forçado a honrar. A segunda é que o conceito de representação deve ser *substantivo*, isto é, não basta supor que o agente tenha o direito de agir em nome do principal, independentemente do que ele faz, mas ao contrário, a representação refere-se à substância *do que é feito*. Em outras palavras, é preciso ultrapassar o mero raciocínio que prescreve normas relativas à conduta própria dos representantes ou que determina os meios adequados para institucionalizar o governo representativo, tal como fazem os adeptos da visão formalista. E realizar a análise da substância da atividade de representação, indicando como essa atividade se diferencia de outras situações em que uma pessoa age no lugar de outra pessoa.

Com tais condições, Pitkin procura evitar as teorias formalistas de representação que são insatisfatórias porque não captam o que ocorre *durante* a representação. Não basta saber se um agente representa, mas se ele representa bem ou mal. Portanto, é fundamental ter uma concepção substantiva da representação que indica o que o representante faz (*acting for*) e o que o representante é (*standing for*).

O quadro da página seguinte sistematiza as características das quatro visões de representação de Pitkin, as questões de pesquisa decorrentes e os critérios de avaliação dos representantes em cada uma.

Embora Pitkin insista no componente substantivo da representação, ela não considera que a visão descritiva de representação lhe dê substância. Ao contrário, esta é criticada, pois pode levar à idéia de uma promessa perigosa de perfeita correspondência, que é impossível. Ela indica ainda que as analogias mais frequentemente usadas pelos teóricos da representação para caracterizar o que ocorre, de fato, durante a representação – tais como agente, guardião, advogado, delegado ou embaixador e especialista – são insatisfatórias⁶.

Tabela 1. As visões de representação em Hanna Pitkin

Tipos de representação	Breve caracterização	Principais questões de pesquisa	Padrões implícitos de avaliação dos representantes
1. Representação formalística	O arranjo institucional precede e inicia a representação. Representação formal, com duas dimensões: autorização e accountability.	Qual é a posição institucional do representante?	Nenhum
(Autorização)	Meios pelos quais o representante obtém sua posição, status e cargo.	Por qual processo o representante ganha poder (eleições) e por quais meios o representante pode garantir suas decisões?	Sem padrões para avaliar o comportamento do representante. Pode-se apenas analisar se ele ocupa ou não legitimamente sua posição.
(Accountability)	A capacidade do eleitor de punir seus representantes por falhas em agir de acordo com seus desejos (votando em candidato de fora do cargo) ou a responsividade do representante para com os eleitores.	Quais são os mecanismos de sanção disponíveis para os eleitores? É o representante responsável frente às preferências de seus eleitores?	Sem padrões para avaliar o comportamento do representante Pode-se apenas determinar se o representante pode ou não ser sancionado ou se tem sido responsável.
2. Representação simbólica	Os modos pelos quais o representante se coloca para o representado, isto é, o significado que o representante tem para aqueles que estão sendo representados.	Qual tipo de resposta é invocada pelo representante nos que estão sendo representados?	Representantes são avaliados pelo grau de aceitação que o representante tem entre os representados.
3. Representação descritiva	Extensão em que o representante se assemelha aos que estão sendo representados.	O representante tem semelhança e interesses comuns ou partilha experiências com o representado?	Avaliação do representado pela semelhança entre representante e representado.
4. Representação substantiva	A atividade dos representantes – isto é, as ações realizadas em nome e no interesse de, como um agente de e como um substituto para o representado.	O representante encaminha as políticas preferidas que melhor servem aos interesses dos representados?	Avaliação do representante pela extensão em que os resultados das políticas públicas encaminhadas pelo representante servem aos melhores interesses dos eleitores.

Fonte: site Encyclopédia de ciência política, tradução da autora.

⁶ “Do caos das muitas analogias e expressões adverbiais, e das muitas implicações de cada uma, emergem três idéias principais: a idéia de substituição ou agir no lugar de alguém, a idéia de tomar conta ou agir no interesse de alguém e a idéia de agir como subordinado, sob instruções, de acordo com os desejos de outro. Nenhuma das três, por si mesma, revela-se um equivalente satisfatório da idéia de representação”(PITKIN, 1967, p. 139).

Com relação à representação simbólica, esta produz uma das condições da representação requeridas por Pitkin: a atividade. A representação simbólica se funda em um “estado de mente” de satisfação ou crença dos governados na pessoa do líder e, nela se efetuam a identificação e o alinhamento de vontades entre governante e governado. O representante é ativo como produtor de símbolos, fazendo-se um líder aceito. Todavia, Pitkin rapidamente percebe que isso não pode ser representação e afirma que a representação simbólica tem pouco a ver com um “adequado reflexo da vontade popular” e, no limite, pode se transformar em uma teoria fascista de representação – “a representação pelo Führer” (PITKIN, 1967, p. 106-7).

A partir daí, Pitkin constrói seu próprio conceito de representação como uma atividade de agir por outros, um agir substantivo por outros. E enfatiza neste conceito duas dimensões: a equivalência entre representante e representado (ou seja, a relação entre representante e representado deve ser recíproca e não unilateral); e a exigência paradoxal de que a pessoa substituída pelo representante esteja de alguma forma presente.

A questão da equivalência na relação de representação é construída para desmontar a controvérsia mandato-independência, já que, para Pitkin, estão corretos tanto os defensores da idéia de que o representante tem que fazer o que os representados querem, quanto os que afirmam que não é realmente representação se o representante não for independente para decidir na base de seu próprio julgamento. Para ela, os teóricos não devem tentar reconciliar a natureza paradoxal da representação política. Ao contrário, percebendo o caráter frágil da representação e a exigência de que a delegação seja genuinamente recíproca, Pitkin afirma que este paradoxo deva ser preservado, recomendando aos cidadãos que salvaguardem tanto a autonomia do representante quanto dos que estão sendo representados. Os representantes devem agir de forma a salvaguardar a capacidade dos representados para autorizar e manter seus representantes responsáveis perante si e salvaguardar a capacidade dos representantes de agir independentemente dos desejos dos representados⁷.

⁷ Madison exprime esta visão de representantes como delegados que simplesmente seguem as preferências expressas de seus constituintes. Ao contrário, Burke concebe os representantes como trustees (administradores, procuradores) que seguem sua própria compreensão do que seja o melhor curso de ação. Assim diz ele: “o Parlamento não é um congresso de embaixadores de diferentes e hostis interesses que devem ser mantidos, como um agente ou advogado contra outros agentes e advogados; mas o parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação com um interesse do conjunto... De fato,

Assim, ao procurar superar a oposição mandato-independência e mostrar que a representação é uma relação recíproca, na qual ação e julgamento são características tanto do representante quanto do representado, Pitkin é extremamente inovadora. Ela o é ainda quando discute que a questão da equivalência exige o enfrentamento das condições para institucionalizar uma relação recíproca entre representante e representado. Ao mesmo tempo, ela se distingue, neste ponto, tanto dos críticos da representação adeptos da democracia direta, quanto dos teóricos elitistas, ao proclamar que a representação não é uma mera alternativa pragmática nas sociedades contemporâneas, mas um ideal que não deve ser avaliado apenas em termos de sua viabilidade política. Isso porque percebe dimensão importante contida na representação, como atividade criativa e transformadora que dá espaço à liderança, pois o representado não tem uma preferência prévia a ser espelhada adequadamente pelo representante. Este age por um grupo inorgânico que não tem um interesse singular, mesmo que seus membros pudessem ser capazes de formular algum. Na verdade, o interesse nasce ou é resultado da própria representação. Daí sua dimensão intrínseca e inevitavelmente transformativa.

Além disso, Pitkin traz outro elemento importante nesta discussão, diferenciando a representação política da representação privada e revelando que há um conflito irredutível entre representante político e representado, distintamente do que ocorre na relação privada.

Com relação ao segundo aspecto que singulariza a visão de Pitkin – o paradoxo de que o representado está, ao mesmo tempo, presente e não presente no ato de representação – cabe apontar as críticas pertinentes de Lisa Disch. Segundo essa comentarista, ao procurar evitar a armadilha da controvérsia mandato-independência, Pitkin acabou refém da idéia de que representar é tornar presente um ausente (dado seu demasiado apego à etimologia da palavra *re-present*) e de uma noção metafísica de representação como derivação de uma realidade original. Inspirando-se na reflexão do filósofo francês, Jacques Derrida, Dish mostra que ela ficou presa à idéia fundacionista de ser preciso existir antes para que algo seja representado. A

escolhe-se um membro, mas quando foi escolhido não é um membro de Bristol, mas ele é membro do Parlamento". Burke, Edmund. (1949). *Burke's politics*. Edited by Ross J. S. Hoffman and Paul Levack. New York: Alfred A. Knopf (apud Pitkin, 2006, p. 13).

realidade é então a condição de possibilidade da representação mais do que um efeito de atos de representação⁸.

Na verdade, como mostra ainda Lisa Disch, o trabalho de Pitkin apresenta inúmeras ambigüidades. Elas aparecem desde suas críticas, por exemplo, à representação simbólica, elaboradas exatamente nos termos antes rejeitados de representação por espelhamento ou reflexo. Tais ambigüidades se intensificam na medida em que Pitkin desenvolve o seu próprio conceito de representação e trabalha seus componentes distintivos de equivalência entre representante e representado e o paradoxo da presença-ausência. Na verdade, mesmo rejeitando a idéia de que a representação é, acima de tudo, uma relação a um referente e mesmo destacando o aspecto transformador da representação e o papel ativo do representante em produzir o interesse comum que não existia previamente à representação, ela acaba definindo representação como responsividade do representante às preferências dos representados⁹:

A representação política é, de fato, representação, particularmente no sentido de “agir em nome de”, e de que isso precisa ser entendido no nível público. O sistema representativo precisa cuidar do interesse público e ser responsável perante a opinião pública, exceto quando, e na medida em que, sua não-responsabilidade possa ser justificada em termos do interesse público (PITKIN, 1967, p. 224).

São essas ambigüidades que explicam porque o trabalho de Pitkin, mesmo considerado seminal por toda a literatura que o analisa, continua ainda hoje “indevidamente ignorado” (MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006), não conseguindo produzir impactos significativos nos estudos sobre o tema. Também Lisa Disch indica que, mesmo citando Pitkin, a maior parte da pesquisa empírica sobre o congresso norte-americano nos anos 1970 concebia a representação precisamente nos termos que Pitkin rejeitava, ou seja, como uma relação entre legisladores e seu eleitorado que é mais ou menos representativo, dependendo da responsividade dos congressistas às preferências de seus representados.

⁸ Derrida procura desmontar a idéia de representação como uma derivação de um original e propõe, em seu livro *Discurso e fenômeno*, publicado na França em 1967, no mesmo ano de publicação do livro de Pitkin, nos Estados Unidos, o conceito de “repetição primordial”, ou seja, é pela repetição que a realidade adquire o atributo de originalidade.

⁹ A noção de representação em Burke, por exemplo, é referencial. Para ele o governo não representa pessoas – nem como indivíduo nem como vontade geral – mas interesses, ou seja, o referente da representação não é o povo, mas uma abstração: interesses públicos virtuais.

Na verdade, embora tenha aberto a discussão sobre representação política, procurando superar os equívocos das concepções ortodoxas, Pitkin acabou não cumprindo suas promessas. De um lado, porque, para discutir o caráter criativo do representante, ela se apóia no diagnóstico elitista schumpeteriano sobre os representados nas sociedades de massa (cujo comportamento se caracteriza pela apatia, indiferença e meabilidade à manipulação)¹⁰. Em outras palavras, mesmo partindo de pressupostos normativos distintos e chegando a propostas de saídas também distintas de Schumpeter, acaba se aproximando, até por conta das ambigüidades apontadas anteriormente em sua análise, da chamada visão realista da política:

um representante político – pelo menos o membro típico de um legislativo eleito – tem como outorgante da representação um determinado eleitorado ao invés de um outorgante singular; e isso levanta problemas [quanto a saber] se um tal grupo desorganizado pode mesmo ter um interesse a ser perseguido pelo representante, para não falar de uma vontade perante a qual pudesse ser responsável, ou de uma opinião perante a qual pudesse procurar justificar-se pelo que houvesse feito. Esses problemas tornam-se mais evidentes quando se considera o que ensina a ciência política sobre os membros de um eleitorado, pelo menos em uma moderna democracia de massas – sua apatia, sua ignorância, sua maleabilidade (PITKIN, 1967, p. 215).

Assim, Pitkin termina seu livro de forma cética, dizendo que a “representação como uma atividade substantiva parece estar distante das realidades da vida política” (Id., p. 215). Embora tenha aberto um importante caminho para se repensar a representação nas democracias contemporâneas, ela mesma o fecha, descaracterizando a representação política e aderindo ao coro dos teóricos da democracia direta que a rejeitam ou, quando muito, a consideram uma mera alternativa inevitável. Em artigo posterior, publicado em 1989 e reproduzido no Brasil, em 2006, no número especial da revista *Lua nova*, ela retoma o dilema entre mandato ou independência e surpreendentemente termina com os argumentos rousseauianos e a reafirmação de que a dignidade da política (na expressão de Hanna Arendt) só se afirma na democracia direta. No texto abaixo, Pitkin afirma, de forma explícita, a

¹⁰ Outros comentaristas também apontam que Pitkin não se incomoda tanto com o teor elitista dos autores trabalhados por ela. Lisa Disch, por exemplo, indica que as críticas de Pitkin à visão de Burke não se referem a seu elitismo, mas à sua concepção referencial e despolitizadora de representação de interesses intangíveis (virtuais).

completa negação da democracia representativa:

Apenas a participação democrática direta proporciona uma alternativa real para o dilema entre mandato ou independência, no qual o representante ou é um mero agente de interesses privados ou é um usurpador da liberdade popular periodicamente eleito. No primeiro caso, absolutamente ninguém tem acesso à vida pública, já que não há nenhuma. No segundo, a antiga distinção entre governante e governado (...) venceu outra vez; uma vez mais o povo não é admitido no domínio público, uma vez mais os assuntos de governo se tornam o privilégio de poucos (PITKIN, 2006, p. 43; grifo meu).

II. Crise da representação ou de uma forma de governo representativo?

Bernard Manin é outro importante estudioso contemporâneo do tema da representação. No livro *Princípios do governo representativo*, publicado na França em 1995, ele mostra que os sistemas de governos contemporâneos, hoje denominados democracias representativas, tiveram origens nas três revoluções modernas – a inglesa, a americana e a francesa, mas nunca foram considerados por seus fundadores como governo do povo¹¹.

Realizando uma ampla análise histórica dos processos de designação dos governantes, desde a antiguidade grega, o autor procura explicar o fato de que a instituição do governo representativo moderno implicou o desaparecimento da seleção dos governantes por sorteio e a introdução de eleição, que é um método essencialmente aristocrático. Se o sorteio sempre foi visto, tanto pelos clássicos da Antiguidade como pelos pensadores do século XVII e XVIII, como democrático, porque implica a igualdade de chances de todos os cidadãos virem a participar do poder, a eleição supõe o princípio da distinção, ou seja, os eleitos devem ser cidadãos socialmente distintos – superiores – aos seus eleitores¹². Assim, boa parte de seu livro é dedicada à análise histórica do “triunfo da eleição” como método de escolha dos governantes.

¹¹ Rousseau condenava a representação política como uma forma de servidão, apenas suavizada por breves momentos de liberdade. Madison opunha a democracia das cidades antigas (de pequeno número de cidadãos) à república moderna fundada na representação.

¹² Lembrando que etimologicamente eleição e elites têm a mesma origem, Manin indica que o sorteio, na Antiguidade grega, baseava-se no princípio da rotação (ligado à prudência política, e à idéia de que aquele que comanda hoje pode vir a obedecer amanhã e vice-versa).

Na verdade, uma das grandes contribuições do trabalho de Manin encontra-se no fato de ter relacionado governo representativo à eleição e esta à aristocracia. Diferentemente de vários outros teóricos, como Robert Dahl, por exemplo, que enfatiza o direito de votar, Manin enfatiza o direito de ser votado. *Para ele, esta é a questão crucial e não o sufrágio universal.* Ele lembra que historicamente, vários países explicitaram formas de restrição ao direito de ser votado. Na França revolucionária, havia restrições já nas constituições de 1791 e 1793; na Inglaterra, além das regras eleitorais (censitárias), havia também regras sociais tácitas que igualmente restringiam o direito de ser eleito. Nos Estados Unidos, os federalistas apoiavam a distinção entre eleitores e eleitos ou representantes. Madison, ao identificar república com governo representativo (distinto de democracia) considera que a república não é o governo em que os representantes são iguais aos governados, mas em que os governantes prestam contas ou respondem aos governados. Para os federalistas, a questão não é a semelhança entre governantes e governados e sim a capacidade de exprimir o interesse público. Os representantes são superiores aos eleitores porque enquanto estes estão presos aos seus interesses particularistas, aqueles exprimem o interesse público. Daí a exaltação de uma aristocracia natural distinta de uma aristocracia hereditária. A modernidade do governo representativo se encontra, então, na eleição da aristocracia natural, isto é, dos que se destacam por seus méritos, virtudes ou talentos (e não por leis ou hereditariedade).

Assim, retomando uma tradição que se iniciou com Schumpeter, Manin associa o governo representativo como aristocracia eleitoral e com governo de elites. Para Manin, o governo representativo relaciona-se a uma aristocracia eletiva porque supõe dois tipos de superioridade dos governantes sobre os governados: 1) superioridade como aptidão para governar, pois os governados só são aptos para escolher; 2) superioridade no sentido de que os governantes teriam uma excelência objetiva ou real, isto é, eles teriam a capacidade de exercer um governo de forma excelente. Diferentemente dos clássicos (Madison, Sieyes, Hamilton, entre outros), Manin descrê deste último tipo de superioridade. Ao contrário, ele vê grande possibilidade de a eleição produzir governantes sem talentos ou virtudes para governar. Este aspecto será retomado mais adiante¹³.

¹³ Além de mostrar historicamente a não semelhança entre eleitores e eleitos, Manin procura também desenvolver dedutivamente uma teoria pura do caráter aristocrático da eleição. Assim, ele identifica,

Além da eleição – princípio central –, Manin percebe que outros elementos também estão presentes nos governos representativos. Assim, ele procura examinar as idéias que serviram de base para a criação das instituições representativas, ou seja, seus princípios ou elementos constantes. Definindo esses princípios como dispositivos institucionais concretos inventados em um determinado momento histórico (séculos XVII e XVIII) e que, a partir de então, podem ser observados, em todos os governos representativos, indica seus quatro componentes básicos: 1) os representantes são eleitos pelos governados; 2) os representantes conservam certa independência frente à vontade dos representados ou frente às preferências dos eleitores, já que as tentativas de impor instruções aos eleitos e a revocabilidade dos mandatos foram sempre rejeitadas; 3) liberdade de manifestação da opinião pública, como contrapartida à ausência do mandato imperativo; 4) as decisões políticas são tomadas após debate em assembleias, porque as sociedades modernas são complexas e só as discussões permitem chegar a um acordo.

Como estes quatro princípios do governo representativo foram modelados conforme as circunstâncias históricas em que eles foram postos em prática, Manin distingue três formas de governo representativo: o tipo parlamentar, característico dos seus primórdios; o de partidos de massa, do final do século XIX e meados do século XX; e o governo representativo contemporâneo, que ele denomina de democracia de público ou democracia de audiência¹⁴.

No governo representativo de tipo parlamentar, os eleitos são pessoas ilustres (ou “notáveis”) que inspiram deferência e confiança pessoal nos eleitores, em virtude de sua notoriedade social e de seu status na comunidade em que pleiteiam votos. Com a extensão do sufrágio e a era dos partidos de massa, os cidadãos não votam mais em alguém que conhecem pessoalmente, mas em um candidato de seu partido, já que de modo geral, a representação aí é um reflexo da estrutura social e as clivagens eleitorais

no capítulo IV de seu livro, quatro fatores que determinam o caráter não igualitário contido na eleição: 1) o tratamento desigual dos candidatos pelos eleitores, ou seja, a preferência de pessoas; 2) a dinâmica de uma situação de escolha, ou seja, como eleição é escolha, o escolhido tem sempre um traço que o distingue dos demais candidatos; 3) proeminência ou saliência do candidato e vantagem cognitiva conferida por ela; 4) custo para obtenção da informação.

¹⁴ O autor trabalha nesta tipologia com a noção de tipo ideal, indicando que as modalidades de representação política podem coexistir na realidade, mas dependendo do tempo e do lugar, uma forma ou outra predomina (MANIN, 1995a, p. 7).

exprimem as divisões de classe. A confiança do eleitor não se dirige mais para uma pessoa, mas para o partido. A democracia de audiência, caracterizada pela figura de líderes pessoais com grandes habilidades midiáticas, apresenta certos traços semelhantes ao modelo parlamentar. Aqui também a personalidade dos candidatos parece ser um dos fatores explicativos do voto, que, diferentemente da estabilidade apresentada na democracia dos partidos, caracteriza-se por extrema volatilidade de uma eleição para outra, não havendo mais uma identidade partidária bem definida que determine os votos dos militantes ou simpatizantes.

Se, na democracia de partidos, os representantes não são mais inteiramente livres para votar segundo sua consciência e julgamento (como defendia Burke na Inglaterra do começo do século XIX), eles tampouco são meros delegados do partido, como pretendiam alguns teóricos do início do século XX, como Kautsky e Kelsen. Segundo Manin, os processos de coalizão política que caracterizaram as sociais democracias europeias, em boa parte do século XX, exigem margem de manobra por parte da direção partidária. Ou seja, na democracia de partidos, a independência não é do representante individual, mas do grupo formado pelos líderes de partido para negociarem com seus futuros aliados. Nas democracias de público, diante da falta de informações suficientes para diferenciar os candidatos (já que não há mais referências decorrentes da identificação partidária), os eleitores acabam usando certas imagens esquemáticas produzidas pela mídia para escolher entre os candidatos e seus programas propositadamente vagos e pouco detalhados. Isso, diz Manin, dá um espaço de liberdade aos eleitos para agir, após as eleições, assegurando-lhes, em outro formato, a independência que caracteriza o governo representativo.

Diferentemente do modelo parlamentar, em que as questões políticas como liberdade de religião, livre comércio, dentre outras, não encontravam expressão através do voto e eram resolvidas por pressões de fora do parlamento, no modelo de partidos, estes organizam não só a disputa eleitoral, mas igualmente a articulação e a expressão da opinião pública, através de imprensa partidária. Os cidadãos comuns se expressam pelos partidos e suas organizações filiadas. Como na democracia de partido, o governo é de partido, a liberdade de opinião pública é liberdade da oposição. Já na democracia de público, os canais de comunicação com a opinião pública não têm uma base partidária, configurando-se situação semelhante ao modelo parlamentar.

Neste ponto, Manin faz afirmação bastante problemática, relativa ao papel dos partidos políticos no contexto de predomínio dos meios de comunicação de massa. Mesmo reconhecendo que há distorção dos fatos pela mídia, ele diz que na democracia de audiência, a presença significativa dos institutos de pesquisa como canais privilegiados de formação da opinião pública e a uniformização das informações levam à neutralização das clivagens partidárias. Além de exprimir uma visão muito calcada na situação americana, na qual as clivagens partidárias não são tão claras, este tipo de observação tem sido fortemente questionado por vários autores (FISHKIN, 1995; SARTORI, 1998).

Com relação ao último componente do governo representativo – as decisões políticas são tomadas após debate –, Manin indica que, no modelo parlamentar, como os representantes não estão submetidos à vontade de seus eleitores, o Parlamento é um local de deliberação no sentido pleno da palavra, na medida em que aí os políticos definem suas posições através da discussão e o consentimento da maioria é alcançado pela troca de argumentos. Ao contrário, na democracia de partidos, “o Parlamento não é mais um lugar onde se chega a um acordo de maioria sobre políticas específicas a partir de posições inicialmente divergentes. A posição da maioria já está fixada antes de começarem os debates. As sessões do Parlamento apenas conferem um selo de validade legal a decisões tomadas em outro lugar”(MANIN, 1995b, p. 24). Na democracia de público, o Parlamento também tem pouca importância como fórum de debates, mas por razões diferentes. Como o eleitor hoje é flutuante, sem identificação partidária estável, mas razoavelmente bem-informado e instruído, isso estimula os políticos a exporem suas idéias diretamente ao público. Pode-se conquistar o apoio de uma maioria, falando-se diretamente ao eleitorado, sem mediação partidária. Assim, os debates não ficam restritos ao Parlamento (como ocorria no modelo parlamentar), nem às comissões consultivas dos partidos (típicas do modelo de partido), mas eles se processam no meio do público, pelos meios de comunicação de massa.

Este estudo sobre as transformações históricas do governo representativo permite a Manin dar consistência a seu argumento de que não há crise de representação, como muitos afirmam hoje, mas sim a emergência de uma outra forma de governo representativo. Ele lembra que cada processo de transformação da forma do governo representativo foi vivido, em seu tempo, como uma experiência de crise da representação.

A idéia de crise de representação associa-se à suposição de que representação é uma forma de governo democrático, isto é, de democracia indireta. Consequentemente, crise de representação seria crise de democracia e exigiria reformas democráticas, no sentido de aprofundamento da democracia, como afirmam vários autores (AVRITZER, 2002; LAVALLE et al., 2006). Manin rejeita esta idéia porque, para ele, governo representativo e democracia são distintos. Os princípios que regem o governo representativo não são democráticos nem tampouco foram pensados para instituir o autogoverno do povo:

Boa parte da insistência na idéia de que existe uma crise da representação se deve à percepção de que o governo representativo vem se afastando da fórmula do governo do povo pelo povo. A situação corrente, no entanto, toma outros contornos quando se comprehende que a representação nunca foi uma forma indireta ou mediada de autogoverno do povo. O governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizavam a democracia (MANIN, 1995b, p. 33).

Em suma, o caráter singular do governo representativo deriva das eleições e não da representação. Na verdade, a representação não é o núcleo central da análise de Manin, mas as eleições, já que seu objetivo principal é provar o caráter não democrático, mas aristocrático (que discrimina e exclui) das eleições.

Portanto, como Pitkin, Manin também acaba rejeitando a representação política, ou seja, negando-lhe potencialidades. Pitkin o faz, ao afirmar a impossibilidade de superação do dilema mandato ou independência. Manin, ao enfatizar a dimensão eleitoral, desacredita da representação pelo caráter elitista, aristocrático ou oligárquico contido na eleição¹⁵. Mesmo reconhecendo que a eleição tem uma dupla face, ou duplo caráter – um aristocrático e outro democrático – Manin privilegia o primeiro porque acredita que há hoje uma tendência a esquecê-lo¹⁶.

¹⁵ Manin não diferencia, como os clássicos da antiguidade o fizeram, as duas formas de governo: aristocracia (governo de poucos homens, mas superiores) e oligarquia (forma degenerada da primeira).

¹⁶ O caráter aristocrático da eleição repousa na distinção entre eleito e eleitor e seu caráter democrático no fato de que todos os cidadãos (pobres e ricos) têm o mesmo peso e todos têm igual poder de destituir os governantes no final de seus mandatos.

Como alguns críticos já apontaram, esse autor vê a representação como autorização eleitoral, isto é, uma relação entre indivíduos, através da qual o eleitor avalia as qualidades pessoais de um candidato em relação a outros. Torna, assim, o processo político um mero jogo psicossocial de confronto entre pessoas, sem necessidade de instituições intermediárias – o partido não tem peso em sua análise do governo representativo (URBINATI, 2006a). É justamente esta redução da representação a uma mera relação indivíduo para indivíduo que constitui o principal obstáculo à identificação da representação à democracia e que leva Manin a concluir que o sufrágio universal não gerou mudanças na prática e nas instituições do governo representativo, que continuam as mesmas desde sua instituição.

Aqui se encontra outro aspecto problemático na análise de Manin. Como ele identifica representação com eleição e esta é uma relação entre eleitores e candidatos que decidem racionalmente em função de cálculos individuais, sem mediação de partidos (PRZEWORSKI, MANIN & STOKES, 2006), ele perde importantes transformações históricas trazidas pela extensão do sufrágio e seus impactos na própria extensão da cidadania social, como já foi longamente demonstrado (MYRDAL, 1962; MARSHALL, 1967; ESPINGEN-ANDERSEN, 1999).

Em suma, como no governo representativo das chamadas democracias de público não há mais embates ou lutas políticas – já que se trata para o eleitor apenas de reagir à propaganda, orientada pelos institutos de pesquisa, que constroem imagens e saliências distintivas de alguns candidatos frente a outros, em contexto de uniformização generalizada das informações –, Manin descreve a possibilidade de que os governos escolhidos por eleições venham a ser democracia, entendida como autogoverno do povo. Aliás, ele é extremamente cético quanto às possibilidades de o processo eleitoral (ou seja, a democracia eleitoral) gerar um bom governo.

A seguir, veremos como Nádia Urbinati retoma as pistas levantadas e não aproveitadas por Pitkin e Manin para fazer uma defesa da democracia representativa, mostrando suas potencialidades frente à democracia direta.

III. O que torna a representação democrática?

Urbinati parte da constatação de que há uma lacuna na fundamentação normativa da democracia representativa que hoje está sendo “redescoberta”,

inclusive por parte de alguns adeptos da democracia participativa, como Mansbridge (1983), Young (2000) e outros. Esta é a tarefa que ela se propõe realizar em seu livro mais recente sobre os princípios e a genealogia da democracia representativa, no qual faz a defesa da superioridade da democracia representativa frente à direta.

Questionando os pressupostos de que a democracia direta é a forma política mais democrática e que a representativa é um mero expediente prático, um *second best*, ela se afasta não só dos adeptos da democracia direta, mas igualmente dos teóricos schumpeterianos e neo-schumpeterianos, defensores da circulação das elites e da democracia eleitoral. De um lado, rejeitando a visão de que o ápice da democracia seja a democracia direta, busca fundamentar sua tese na análise do funcionamento da assembléia ateniense e mostra que aí a presença direta dos cidadãos não significava participação ativa de todos. A maioria se abstinha da completa participação, pois apenas comparecia, mas não fazia uso da palavra. O que os antigos desencorajavam, diz ela, era a ausência, não o silêncio. Em outras palavras, o caráter direto significa apenas presença física, mas não voz necessariamente. Mesmo em uma assembléia de uma ou duas centenas de pessoas, algumas delas participarão de forma passiva, apenas ouvindo as poucas pessoas que falam.

De outro lado, Urbinati critica a democracia eleitoral que funda a representação no princípio da divisão de trabalho e em uma seleção funcional dos mais capazes para governar. Distinguindo-se da democracia eleitoral, a democracia representativa é uma forma de governo original que não exclui a participação. É uma forma de participação política que pode ativar uma variedade de formas de controle e de supervisão por parte dos cidadãos. Na democracia representativa, o oposto à representação não é participação, mas exclusão da representação. O modelo de democracia representativa que visa evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e a redução do consentimento popular em um único ato de autorização. Este modelo de representação se funda na teoria do consentimento, que vê a eleição como expressão do direito de participar em algum nível da produção das leis, não apenas como um método de transferência das preferências das pessoas para profissionais políticos selecionados.

Urbinati desenvolve sua defesa normativa da democracia representativa com base nas reflexões de John Stuart Mill, que já associava democracia à

representação proporcional e ao caráter agonístico da assembléia¹⁷. A representação proporcional preenche os princípios democráticos de igualdade política e de controle popular mais do que o sistema majoritário. Enquanto o sistema majoritário retém a dimensão do direito de decisão, a representação proporcional retém o direito de representação, além de encorajar o objetivo mais amplo de debate público e o desenvolvimento da competência de julgamento entre os eleitores.

Introduzindo na discussão de Mill a idéia de deliberação e *advocacy*, ela mostra que o caráter indireto – marca constitutiva da representação – abre espaço para a deliberação e encoraja a distinção entre deliberação e voto¹⁸. O intervalo temporal e espacial aberto pela representação, preenchido pelo discurso, pela confiança sustentável, pelo controle dos governados e pela *accountability* dos governantes, fornece então um impulso para a participação política na medida em que o caráter deliberativo tende a expandir a política para além da estreiteza da decisão e da administração.

Por outro lado, a introdução da categoria de *advocacy* permite não só evitar a concepção racionalista subjacente aos modelos recentes de democracia deliberativa, mas também opor-se à crítica da proporcionalidade como fonte de fragmentação do interesse geral. Urbinati argumenta que a proporcionalidade mais do que um meio para se alcançar uma verdade imparcial ou um espelho que reproduz a segmentação social, permite que a assembléia possa funcionar como uma ágora moderna (espaço de debate, de formação de juízo e opiniões), se a proporcionalidade for ligada à figura do representante como *advocate*. Segundo a autora, o caráter duplo da *advocacy* – como participação ou defesa de uma causa e como distanciamento – permite superar os pólos extremos, de um lado, da parcialidade e, de um lado, de uma visão objetivista da vontade geral¹⁹. A categoria de *advocacy* oferece ainda uma alternativa viável para a tradicional dicotomia entre a concepção do representante, ora como administrador independente, ora como delegado sem autonomia alguma. Esta

¹⁷ Conforme o dicionário Aurélio, agonístico refere-se à luta, especialmente luta pela vida. Na Filosofia, refere-se à idéia de que a luta é desejável, pois é fonte de progresso. No caso da assembléia, luta é debate.

¹⁸ Urbinati lembra que, desde o século XVIII, Paine e Condorcet já propunham situar a representação dentro de um complexo de deliberação e voto, autorização formal e influência informal, envolvendo representantes e cidadãos. Ao invés de delegação da soberania, eles viam a representação como um processo político que conecta a sociedade e as instituições estatais.

¹⁹ Aqui é bom relembrar que Rousseau é herdeiro de uma tradição do pensamento político que substancializa o sujeito, vendo-o como substrato.

categoría, em suma, possibilita iluminar as duas funções políticas que Mill atribuiu à representação: igualdade política e controle popular dos governantes.

Assim, a teoria da democracia representativa implica a revisão da concepção moderna de soberania popular que contesta o monopólio da vontade na definição e na prática da liberdade política. Essa teoria marca o fim da política do sim ou não e o início da política como uma arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas a revisão a qualquer momento. A manifestação mais ativa e consoante da política é a voz. Seu conteúdo é o juízo acerca das leis e políticas justas ou injustas²⁰.

As eleições e a autorização eleitoral são essenciais, mas elas não são suficientes para a ordem democrática. Elas engendram a representação, mas não os representantes. No mínimo, elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo. A representação aciona um tipo de unificação política que não pode ser definida meramente em termos de um acordo contratual entre eleitores e eleitos.

Dialogando não só com a literatura clássica, mas também com a recente, Urbinati afirma que o representante político é único *não* porque ele substitui o soberano. Mas, precisamente porque *ele não é um* substituto do soberano ausente (a parte que substitui o todo), ele (o representante) precisa ser constantemente recriado e estar em harmonia contínua com a sociedade para aprovar as leis legítimas. Diferentemente de Manin, Urbinati afirma que democracia e processo representativo compartilham da mesma genealogia e não são antitéticos. Tanto quanto a vontade, o juízo e a opinião compõem a soberania e esta corresponde a uma temporalidade ininterrupta que transcende os atos de decisão na eleição. Ou seja, representação ultrapassa os atos de decisão nos momentos eleitorais (URBINATI, 2006b).

Assim, as principais linhas de argumentos desenvolvidos por Urbinati são:

1. A representação está ligada à história e à prática democrática, ou seja, democracia e governo representativo têm a mesma origem histórica e funcional e se influenciam mutuamente.

²⁰ Urbinati utiliza de forma importante, em sua argumentação a favor da democracia representativa e como contra-argumento aos problemas postos por Rousseau, a distinção kantiana entre vontade e julgamento, tema o qual ela dedica todo o capítulo 3 de seu livro. Lembrando que, em Kant, a vontade não está orientada pela razão (pelo imperativo categórico), mas é arbítrio, capricho e configura uma relação (cujo protótipo é a do senhor e escravo) na qual a capacidade de juízo autônomo é anulada, Urbinati indica que na relação de representação (com sua forma indireta), o governo trata o representado como um agente com capacidade de juízo autônomo.

2. Várias teorias de representação podem ser diferenciadas, dependendo da relação entre Estado e sociedade civil.

3. Na relação entre Estado e sociedade civil, há um papel importante para a ideologia e para os partidos, o que tem sido pouco destacado na teoria política contemporânea, marcada pela abordagem racionalista da deliberação.

A análise histórica do nascimento do processo eleitoral na Inglaterra, no século XVII, permite mostrar que houve uma ligação clara entre a adoção do processo eleitoral e a transformação dos eleitos em representantes e ainda a emergência de alianças partidárias ou ideológicas entre os cidadãos. As eleições desencadearam a transformação das relações simbióticas entre sociedade e Estado, permitindo que elas assumissem formas simbólicas de unificação e fossem construídas politicamente. Além disso, a dissociação dos candidatos de suas posições de classe destacou o papel das idéias na política, ou seja, o propósito idealizador no processo de representação.

Por outro lado, olhando para a história de 200 anos de governo representativo, Urbinati distingue três teorias de representação, segundo a maneira com que concebem a soberania, a política e as relações entre Estado e sociedade: a teoria jurídica, a institucional e a política. Mostrando os limites contidos na teoria jurídica e institucional, faz sua opção pela teoria da representação política.

A teoria jurídica é próxima da institucional. Ambas se expressam em linguagem formalista, baseiam-se na analogia entre Estado e Pessoa e em uma concepção voluntarista de soberania. A institucional decorre da jurídica, que é mais antiga e anterior à concepção moderna de soberania, vista como um contrato privado de concessão de autorização. Delegação (instruções vinculativas) e alienação (incumbência ilimitada) são os dois pólos extremos deste modelo. Rousseau simboliza o primeiro pólo e Hobbes o segundo, assim como Sièyes e Burke. Aqui a lógica é individualista e não-política, na medida em que supõe que os eleitores julguem as qualidades pessoais dos candidatos, ao invés de suas idéias políticas e projetos. Como já foi reconhecido, neste modelo de representação privada, não há nada para os representantes representarem. Tampouco há que discutir questões de representatividade ou representação justa.

A representação institucional liga-se à lógica presença/ausência do soberano e descola a representação da defesa da representatividade. Ela se tornou a base do governo representativo liberal e depois, da democracia

eleitoral. Funda-se no dualismo bem definido entre Estado e sociedade e faz da representação uma instituição centrada rigorosamente no Estado, cuja relação com a sociedade é deixada ao juízo do representante. Ela restringe ainda a participação popular a um mínimo procedural (eleições para constituição dos governantes). A nação soberana fala apenas através da voz dos eleitos. As duas teorias supõem que a função dos eleitores se resume à nomeação de políticos profissionais que tomam decisões às quais eles se submetem voluntariamente. Segundo Urbinati, este não é também um sistema de representação, mas sim de organização do povo e da vontade da nação. Moldado antes da transformação democrática da sociedade e do Estado, ao longo dos séculos XIX e XX, ele concretiza a separação que Marx denunciou entre homem e cidadão, entre autonomia na esfera política e na esfera social.

Seguindo os caminhos abertos por Pitkin, a teoria de representação política defendida por Urbinati rompe com os modelos anteriores que supõem mandatos privados de autorização e cria uma categoria inteiramente nova na medida em que concebe a representação de forma dinâmica que não tem a ver com entidades preexistentes. A representação não pertence aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político, estruturada em termos de circularidade ou mediação entre as instituições estatais e a sociedade e não se restringe à deliberação e decisão na assembleia. Aqui, a unidade política não decorre automaticamente da unidade daquele que representa, mas deve ser criada e constantemente recriada através de um processo dinâmico.

É importante enfatizar novamente que esta concepção de representação política implica uma nova visão do processo eleitoral, distinta da perspectiva instrumentalista, de orientação schumpeteriana que reduz a eleição a um procedimento de seleção de elites²¹. Mesmo considerando que o processo eleitoral seja um método de controle dos governantes, formalmente limitado porque *a posteriori* e apenas indiretamente antecipatório, Urbinati retém

²¹ Sendo uma visão incompleta e distorcida do que sejam os representantes e sobre como eles devem agir, a teoria de representação eleitoral contém um paradoxo: de um lado, a opinião do povo é vista como fonte de legitimidade e, de outro, sustenta-se que os representantes tomam decisões boas e racionais se estiverem protegidos de uma opinião popular sempre manipulável. Além de reduzir a deliberação democrática aos eleitos, esta abordagem abre caminho para uma teoria das instituições tão insensível à representação quanto a de Rousseau sobre o governo direto (que achava que o representante deveria ser surdo à opinião pública para tomar boas decisões).

que as eleições são fundamentais para impedir que os representantes sejam insulados da sociedade. Em outras palavras, elas têm as seguintes virtudes: a) permitem que os cidadãos aprendam a se livrar de governantes; b) de forma pacífica, sem guerra civil; c) e engendram uma vida política rica, promovendo agendas de políticas públicas e condicionando a vontade dos legisladores de forma constante, não apenas no dia das eleições.

Também em confronto com Manin, Urbinati sustenta que o governo representativo é uma família complexa e plural que contem um ramo democrático²². A democracia representativa é singular e específica na medida em que permite que as eleições estabeleçam a mediação entre sociedade e Estado, ligando cidadãos e assembléia legislativa. Ou seja, as eleições, mesmo que insuficientes, são componentes necessários de uma ordem democrática. A representação não pode ser reduzida a um contrato (de delegação), firmado através das eleições, nem tampouco reduzida à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente.

Assim, os elementos constitutivos da teoria de representação democrática de Urbinati são os seguintes:

Em primeiro lugar, ela rejeita a visão de sociedade como a agregação de indivíduos isolados que votam e agregam preferência por atos discretos de livre escolha. Ao contrário, vê a sociedade democrática como uma malha intrincada de significados, interpretações de crenças e opiniões sobre quais são os interesses dos cidadãos. Portanto, os votos não refletem preferências individuais, mas essa complexidade social, representando opiniões, e inclusive uma dimensão temporal de longo prazo.

Em segundo lugar, essa concepção considera a democracia representativa (dado seu caráter indireto e mediado pelo distanciamento temporal e espacial) como forma superior e mesmo desejável à democracia direta, porque o voto direto não cria um processo de opiniões (no qual se formam juízos autônomos); não permite uma continuidade histórica, sendo um evento absoluto que torna a política uma série única e discreta de decisões; não transcende o ato de votar, fazendo de todo voto um novo começo ou uma resolução final porque corresponde simplesmente à contagem das vontades ou preferências e não representa opiniões. E, ainda, o voto direto não é uma

²² Urbinati lembra que os pensadores do século XVII distinguiam os dois termos: governo representativo e democracia representativa, especialmente Condorcet para quem “designar representantes não era o único meio de se participar do *droit de cite*” (2006, p. 206).

alternativa à guerra civil, mas aumenta o risco da guerra civil porque não permite que a divergência de opiniões se manifeste²³.

O terceiro componente importante desta teoria da representação refere-se ao peso crucial dos partidos políticos. Considerando que democracia não é consenso, mas “método de resolução de conflito sem derramamento de sangue” como Bobbio afirmou, Urbinati argumenta que a realização do potencial existente na representação só se efetiva através da política partidária. O papel dos partidos é o de integração da multidão, unificando ideais e interesses da população, e tornando o soberano permanentemente presente como agente de influência e supervisão extra-estatais. A situação que assistimos hoje de candidatos sem partidos – decorrente da crise dos partidos ideológicos – gera efeitos semelhantes ao de uma assembleia em que se agregam vontades individuais, como ocorre em uma democracia direta, incapaz de tomar decisões por meio de um processo deliberativo estendido.

Em suma, os argumentos de Urbinati a favor de democracia representativa podem ser assim sintetizados:

1. A democracia representa opiniões, idéias e não indivíduos. A retórica e o juízo valorativo (e não só a presença e a vontade) são essenciais na democracia.

2. As opiniões são importantes porque compõem uma narrativa que vincula eleitores através do tempo e do espaço e faz das causas ideológicas uma representação de toda a sociedade e de seus problemas.

3. A representação reabilita uma dimensão ideológica da política: o processo complexo de unificação e desunião dos cidadãos que os projeta para uma perspectiva orientada ao futuro

4. A divergência de opiniões, de interpretações de idéias é um fator de estabilidade. O exercício do poder requer uma contestação repetida e periódica, sendo a autoridade dos investidos de poder criada e recriada como resultado da manifestação do povo²⁴.

²³ Afirmando que interpretações de idéias é um fator de estabilidade, Urbinati lembra Paine que compreendeu que as opiniões e crenças podem converter poder em processo político incessante e ao qual a representação dá efetividade. Mais recentemente, Claude Lefort também salientou que, na democracia representativa, a virtude do discurso revela que o poder pertence a ninguém e que os que exercem o poder não têm domínio sobre ele, não o personificam.

²⁴ Mesmo autores que não partilham das mesmas premissas teóricas e metodológicas de Urbinati, argumentam em direção similar. Assim, refletindo sobre as experiências brasileiras recentes de *referendum* e plebiscito, Santos (2007) afirma que, ao contrário do voto direto, o parlamento é o espaço para o contraditório, para os debates de opiniões, para a persuasão, a reconsideração de opiniões e para a

Assim, a teoria democrática da representação faz retificações não só à teoria minimalista (que não fornece um retrato completo do jogo democrático) quanto à visão deliberativa de Habermas (que joga luz insuficiente para a luta política). Embora a teoria do discurso de Habermas forneça uma imagem da representação ao enfatizar a circularidade que unifica seus momentos parlamentar e extraparlamentar, esta imagem é parcial, diz Urbinati. É parcial porque não apreende os momentos em que há a ruptura da comunicação entre sociedade e Estado, ou seja, não apreende os momentos de curto circuito que justamente fazem emergir os problemas de representatividade. Tal aspecto é importante porque uma teoria democrática da representação deve ser capaz de explicar os momentos de continuidade e de crises e ainda deve envolver a idéia de que o poder soberano conserva *um poder negativo* que permite ao povo investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores. Segundo ainda Urbinati, esse poder popular negativo não é independente nem contrário à representação política, mas é um componente essencial dela porque está entranhado no seu próprio caráter duplo, com uma face para o Estado e outra para a sociedade.

Por fim, Urbinati lembra ainda que a democracia representativa requer certas pré-condições: não só os procedimentos de eleições livres, justas e idôneas, liberdade de informação e de associação, mas igualmente certa igualdade básica de recursos materiais. Se tais condições são necessárias, certamente não são suficientes. É importante também o desenvolvimento de uma cultura ética que possibilite a defesa do partidarismo, tanto por parte dos representantes como dos representados. É necessário ver as relações partidárias não como necessariamente antagônicas e a defesa dos partidos não como promoção incondicional de privilégios sectários contra o bem-estar de todos. Ou seja, a democracia representativa, diferentemente da eleitoral, supõe “certa visão da política que mantém o soberano em moto perpétuo”. Isso porque a representação, por sua natureza, consiste em ser continuamente recriada e dinamicamente ligada à sociedade.

deliberação final. Lembra também que, no voto direto, as minorias que não são contempladas e que não se pode recorrer de decisões plebiscitárias, já que os perdedores nestas decisões são perdedores absolutos. Portanto, a substituição de instituições representativas e parlamentares por mecanismos deliberativos, sem mediação, “equivaleria a transformar o poder causal produtivo a preferências suscitadas sem o filtro do confronto argumentativo”.

Considerações finais

Confrontando os autores contemporâneos aqui examinados, pode-se afirmar que enquanto Pitkin e Manin encerram suas reflexões rejeitando, por diferentes razões, a democracia representativa, Urbinati é quem retém a representação como forma desejável de democracia. Em outras palavras, se Pitkin e Manin introduziram a representação democrática no debate teórico para, em seguida, descharacterizá-la, Urbinati enfatiza suas potencialidades não só à luz do pensamento político clássico, mas igualmente levando em conta as transformações da sociedade contemporânea.

Todavia, o trabalho de Urbinati não se desdobrou em reflexões no plano da construção institucional em vista à realização das potencialidades apontadas na representação política²⁵. Essa lacuna constitui, como a literatura tem apontado reiteradamente, um sério desafio para a teoria e a prática democrática. Held (2006), em sua importante obra de análise crítica dos modelos democráticos e de suas práticas institucionais, indica que, se hoje há muito ceticismo com relação à democracia, também há muita incerteza sobre os tipos de instituição ou de arranjos institucionais que devem ser construídos e sobre qual a direção política a ser seguida²⁶.

Na literatura contemporânea da ciência política e da sociologia há ainda muito poucas descrições empíricas que poderiam ser interpretadas como experiências de aperfeiçoamento da representação via participação dos cidadãos para além do processo eleitoral. Dentre elas, pode-se citar a instigante análise efetuada por Stark e Brustz (1998) sobre os desenhos institucionais adotados nos países do Leste Europeu após o socialismo. Desenvolvendo o conceito de *accountability* democrática estendida, estes autores indicam que a capacidade de elaborar e implementar programas de reformas ou de políticas públicas em geral pode ser aumentada (e não reduzida, como se afirma mais freqüentemente) quando o poder executivo é menos concentrado, ou seja,

²⁵ Em artigo mais recente, Urbinati (2008) começa a considerar novas formas não eleitorais de representação que levem em conta problemas de justiça, julgamento deliberativo e definição de novas *constituencies* (para além da dimensão territorial) e contemplem particularmente as minorias e as mulheres.

²⁶ Outros autores igualmente têm plena consciência destas dificuldades. Beetham, por exemplo, afirma que, se o conceito de democracia – forma de tomada de decisões públicas que concede ao povo o controle social – é incontestável, o mesmo não ocorre com relação ao “quanto de democracia é desejável ou praticável e como ela pode ser realizada numa forma institucional sustentável” (Beetham, 1993, apud Miguel, 2005). Por outro lado, cabe relembrar as inúmeras experiências que têm buscado institucionalizar a participação da sociedade em fóruns deliberativos. Para o exame dos limites e potencialidades destes experimentos, ver Held (2006), Fung (2004) e Coelho & Nobre (2004).

é mais constrangido a prestar contas de suas decisões às diversas forças políticas no Parlamento e na sociedade organizada. Ao debater e negociar suas propostas com vários atores, eles aumentam a compreensão dos problemas envolvidos, ampliam a capacidade de obter informações críticas, corrigindo erros de cálculo que, na ausência deste processo, só apareceriam posteriormente no momento da implementação e, portanto, com menor possibilidade de correção. Em outras palavras, o controle das decisões dos governantes eleitos, não só através das instituições representativas tradicionais como Parlamento e partidos, mas conjuntamente com novas instituições criadas na sociedade (no caso em estudo, os conselhos envolvidos com questões de emprego e salário) permitiram que países como a República Tcheca, diferentemente de outros analisados, como a Hungria e Alemanha Oriental, pudessem elaborar e executar políticas econômicas mais sustentáveis em termos econômicos e sociais.

Há outros experimentos deste tipo que se mostraram sustentáveis? Há iniciativas de engenharia institucional nas democracias já consolidadas e nas emergentes que contemplem tais preocupações de aperfeiçoamento da representação via controle social? Com não há respostas a essas e outras questões da mesma natureza, resta esperar que o tema seja investigado em futuras pesquisas empíricas.

Para finalizar, cabe sistematizar as respostas à indagação sobre a importância teórica e prática da revisão do tema da representação política hoje. Discutir o que é representação política – seus limites e potencialidades – permite rever questões importantes da política contemporânea. Em primeiro lugar, possibilita pensar as reformas dos sistemas eleitorais e partidários para além de medidas que procurem apenas corrigir distorções na representatividade, entendida no estrito sentido descritivo de representação, para usar o conceito de Pitkin. Em segundo lugar, dá margem à redefinição da noção de *accountability* dos governantes exclusivamente na matriz liberal que repousa na analogia com a representação privada e na idéia de que o representante é um mero agente dos interesses de quem o “contratou” (ou escolheu) através do processo eleitoral. Possibilita compreender esse processo de forma continuada no tempo e envolvendo relações de controle e autonomia recíproca entre governantes e governados. Por fim, e mais importante, fornece importantes ingredientes para o debate sobre novas formas de representação e os conseqüentes arranjos institucionais a serem

construídos nas sociedades contemporâneas para realizar a complementaridade desejável entre representação e participação. Se a defesa normativa da democracia representativa (que não exclui a participação para além do processo eleitoral) pode ser considerada bem sucedida, ela contém esse desafio fundamental: gerar reflexões sobre novas práticas de institucionalização daquelas potencialidades. Estes novos arranjos contemplariam a dinâmica ininterrupta de vínculos entre representantes e representados, durante os mandatos, e envolveriam variadas formas de controle e fiscalização por parte dos cidadãos. Ou seja, eles levariam em conta também o *poder negativo* do soberano que permite ao povo investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores, como indicaram Pitkin e Urbinati. Concretamente isso requer a institucionalização de arenas de comunicação e controle continuados entre a sociedade e os representantes (como por exemplo, conselhos de gestão e fiscalização de políticas públicas, agências formativas de opinião pública, entre outros) tanto na esfera legislativa como na executiva (e em sua burocracia encarregada de implementar as políticas públicas).

Referências bibliográficas

- ARATO, Andrew & COHEN, Jean. (1999), *Civil society and political theory*. Cambridge University Press, MIT Press.
- AVRITZER, Leonardo. (2002), “Modelos de deliberação democrática: uma análise dos orçamentos participativos no Brasil”. In: SANTOS, Boaventura de Souza. (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____. (2006), “Reforma política e participação no Brasil”. In: ANASTÁSIA, Fátima & AVRITZER, Leonardo (orgs.), *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: PNUD/Editora da UFMG.
- BURKE, Edmund. (1942 [1774]), “Discurso a los electores de Bristol”. *Textos políticos*. México: Fondo de Cultura Econômica.
- COELHO, Vera Schattan R. P. & NOBRE, Marcos. (2004), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- DISCH, Lisa. (s/d), “Representation ‘do’s and don’ts’: Hanna Pitkin’s the concept of representation”. Disponível em: <http://www.univ-paris8.fr/scpo/lisadisch.pdf>. Acesso em: 12 out. 2008.

- ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1999), *Social foundations of post-industrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- FISHKIN, James. (1995), *The voice of the people: public opinion and democracy*. New Haven: Yale University Press.
- FUNG, Archon. (2004), “Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências”. In: COELHO, Vera Schattan R. P. & NOBRE, Marcos (orgs.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- HELD, David. (2006), *Models of democracy*. 3. ed. Stanford: Stanford University Press.
- LAVALLE, Adrián G.; HOUTZAGER, Peter P. & ACHRYA, Arnab. (2004), “Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo”. In: Coelho, Vera Schattan R. P. & Nobre, Marcos (orgs.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.
- LAVALLE, Adrián G.; HOUTZAGER, Peter P. & CASTELLO, Graziela. (2006), “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”. *Lua Nova*, nº. 67, p. 49-103.
- LUKES, Steven. (1977), *Essays in social theory*. London: The Macmillan Press.
- MANIN, Bernard. (1995a), *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Calman-Lévy.
- _____. (1995b), “As metamorfoses do governo representativo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº. 29, p. 5-34.
- MANSBRIDGE, Jane J. (1983), *Beyond adversary democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- MARSHALL, Thomas H. (1967), *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MIGUEL, Luis Felipe. (2003), “Representação política em 3D: elementos para uma teoria ampliada da representação política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº. 51, p. 123-40.
- _____. (2005), “Teoria democrática atual: esboço de mapeamento”. *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº. 59, pp. 5-42.
- MYRDAL, Gunnar. (1962), *O estado do futuro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Pinto, Celi R. J. (2004), “Espaços deliberativos e a questão da representação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, nº. 54, p. 97-113.

- PITKIN, Hanna F. (1967), *The concept of representation*. Berkely: University of California Press.
- _____. (2006), “Palavras, instituições e idéias”. *Lua Nova*, nº. 67, p. 15-47.
- PRZEWORKI, Adam; STOKES, Susan & MANIN, Bernard. (1999), *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (2006), “Eleições e representação”. *Lua Nova*, nº. 67, p. 105-37.
- SANTOS, Boaventura de Souza. (org.). (2002), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SARTORI, Giovanni. (1987), *A teoria democrática revisitada*. São Paulo: Ática.
- STARK, David & BRUSTZ, Laslzo. (1998), “Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, nº. 36, p. 13-39.
- URBINATI, Nadia. (2006a), *Representative democracy, principles & genealogy*. Chicago: The University Chicago Press.
- _____. (2006b), ”O que torna a representação democrática?”. *Lua Nova*, nº. 67, p. 191-227.
- _____. (2008), “The concept of representation in contemporary democratic theory”. *Annual Review of Political Science*, nº. 11, p. 387-412.
- VITA, Álvaro de. (2000), “Democracia e justiça”. *Lua Nova*, nº. 50, p. 5-23.
- YOUNG, Iris Marion. (2000), *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Resumo

Este trabalho retoma as discussões teóricas sobre democracia representativa desde o trabalho seminal de Pitkin até as contribuições mais recentes. A revisão justifica-se não só por uma clara insuficiência de compreensão dessa categoria, mas também porque os estudos têm apontado novas perspectivas de superação da oposição entre representação e participação. E elaboram uma consistente defesa da democracia representativa e de suas potencialidades frente à chamada democracia direta, sem cair nos argumentos da teoria minimalista ou procedural, nem tampouco se reduzir à tese da inevitabilidade do governo representativo nas sociedades contemporâneas. Finalmente, considera a necessidade de discussão institucional combinando novas formas de representação e a participação dos cidadãos.

Palavras-chave: teoria democrática; defesa normativa da democracia representativa; participação; novos arranjos institucionais

Abstract

The article reviews contemporary interpretations of political representation, from Hanna Pitkin's seminal book up to the more recent works. The review can be justified for many reasons. There is no clear understanding of the concept of representation and most importantly, the new studies have pointed out to perspectives of overcoming the opposition between representation and participation. These studies also propose a consistent defense of democratic representation without falling in the minimalist or schumpeterian arguments or in those of practical inevitability of representation in contemporary mass democracies. In its conclusion, the article considers the need for working on new arrangements combining representative and participatory institutions.

Key-words: democratic theory; normative defense of representative democracy; participation; new institutional arrangements.

Recebido em agosto de 2008.

Aprovado para publicação em setembro de 2008.