

Da representação na política à representação política: um conceito frente à dupla exigência de legitimidade e pluralidade

*Antoine Lousao*¹

Resumo: a centralidade da representação na modernidade política leva autores a definir esse conceito com base nos paradigmas mais diversos – do universo jurídico à dramaturgia. No entanto, a preocupação com a adequação da representação às formas mais democráticas de atuação política das populações leva a uma maior politização do conceito, guiada por uma dupla preocupação com a legitimidade e a pluralidade políticas que o representante deve garantir. As tentativas de conciliação entre os dois termos dessa dupla exigência dão lugar a um debate contraditório entre diferentes visões normativas das comunidades políticas.

Palavras-chave: representação – liberalismo político – democracia.

Considerações iniciais

O conceito de representação adquire na Modernidade política uma importância central com sua conceituação como princípio de existência da comunidade por Thomas Hobbes. A representação aparece como ato fundamental de criação do político, ato ficcional² que molda as relações entre indivíduos e do qual resulta imediatamente um distanciamento do representante em relação aos re-

1 Bolsista de Doutorado do CNPQ em Filosofia Política na Universidade Federal do Rio de Janeiro (orientadora: Maria Clara Marques Dias). Mestre em Filosofia Política pela Universidade Paris 1 Panthéon-Sorbonne e Mestre pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po Paris). E-mail: antoine.lousao@gmail.com

2 LESSA, *Para Que Serve a Representação: As Formas da Distinção, in Presidencialismo de Animação e Outros Ensaios Sobre a Política Brasileira*, pp. 240 a 252.

presentados. Com esse distanciamento, a vida política se desenvolve ao sabor do jogo de presença e ausência dos representados no poder³, tornando a representação objeto de luta e de conflito, onde estão em jogo a definição do que é a política e a justificação de seu exercício. Essa necessidade de justificação e legitimação do exercício do poder requer um esforço permanente de elucidação do conceito de representação nos regimes modernos, apoiando-se nos paradigmas mais diversos. Ora pensada como metonímia,⁴ ora carregada de significação dramática,⁵ ora ainda concebida como instância plural de interesses,⁶ a representação moderna se revela como o mecanismo próprio de regimes híbridos, que combinam autoridade e liberdade em graus diversos, e como instância a ser construída, sem nada de intuitivo ou de evidente em seu conteúdo.

Nesse esforço de conceituação, a representação política moderna busca legitimidade em fontes diversas: na vontade divina, no bem comum, na vontade geral, na razão pública, num contrato social abstrato, etc. No entanto, o processo de laicização da autoridade política impulsionado pelo liberalismo ao longo da modernidade⁷ favorece uma evolução dessa autoridade em um sentido mais plural e menos transcendente. Nessa perspectiva, ganha espaço dentro do pensamento da representação, o problema do equilíbrio entre autoridade política e liberdade individual. No centro desse equilíbrio, está a reflexão sobre os conceitos de autorização e consentimento,⁸ provocando um debate sobre a compatibilidade entre liberdade política e alienação do poder nas instâncias de governo.⁹ Quem

3 BUARQUE DE HOLANDA, *Modos da representação Política, o experimento da primeira república*, pp. 45-54.

4 PITKIN, *Obligation and consent – II*, pp. 39-52.

5 ARAÚJO, *Representação, rtrato e drama*, pp.9-13.

6 AVRITZER, *Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*, pp.443 a 464.

7 MANENT, *Histoire Intellectuelle du Libéralisme, Dix Leçons*, pp 17-30.

8 PITKIN, *Obligation and consent – II*, pp. 39-52.

9 Essa questão se encontra originalmente formulada no comentário de Jean-Jacques Rousseau sobre o povo Inglês no livro III do *Contrat Social*, que constitui uma resposta ao elogio de Montesquieu ao mesmo povo. In ROUSSEAU, *Du Contrat Social*, pp. 95-104.

tem autoridade legítima para representar, de que forma, até que limites?¹⁰ A essa questão estão relacionados debates sobre a liberdade em regimes representativos e em democracias diretas, ou ainda sobre a esfera de obediência e de desobediência legítima de indivíduos.¹¹ Esses debates evoluem até o momento atual baseando-se naquilo que é identificado na tradição liberal como o risco maior e mais comum da representação para a comunidade política: o caráter idiossincrático e auto-referencial da instância representante,¹² do qual deriva qualquer negligência, abuso ou despotismo. Esse risco comumente assimilado a uma crise da representação é na realidade um traço permanente e característico das democracias liberais representativas,¹³ uma vez que a implantação desses regimes não decorre da adaptação da democracia a sociedades numerosas mas antes da vontade de impor um contrapeso ao poder democrático.

Hoje reavivada pela crise do modelo de intervenção estatal consolidado no pós-guerra,¹⁴ a interrogação sobre a representação integra às dificuldades lógicas¹⁵ e morais supracitadas uma contestação da filiação do conceito à tradição

10 “The problem of political obligation resolves itself into at least four mutually related but partially independent questions: 1. The limits of obligation (“When are you obligated to obey, and when not?”) 2. The locus of sovereignty (“Whom are you obligated to obey?”) 3. The difference between legitimate authority and mere coercion (“Is there really any difference; are you ever really obligated?”) 4. The justification of obligation (“Why are you ever obligated to obey even a legitimate authority?”).” In: PITKIN, *Obligation and consent – II*, p. 39.

11 Problema originalmente formulado por John Locke. In: LOCKE, John, *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, 1988.

12 LESSA, “Para Que Serve a Representação: As Formas da Distinção”, pp. 240 a 252.

13 MANIN, *Principes du Gouvernement Représentatif*, pp. 13-14.

14 LAVALLE e ARAÚJO, *O futuro da representação política: nota introdutória*, pp. 9-13.

15 “The making of particular promises or contracts presupposes the social institution of promising or contracts, and the obligation to keep promises cannot itself be founded on a promise”. Por exemplo, se defendemos a idéia de que o fundamento de uma autoridade está num contrato firmado entre os membros de uma sociedade em prol de sua segurança e bem-estar mútuos, podemos questionar o fundamento das regras que regem tal acordo, ou por assim dizer a fonte do acordo sobre tais regras. In: PITKIN, *Obligation and consent – II*, p. 45.

liberal.¹⁶ Longe de repelir a representação em prol de uma soberania direta ou mandatária, os autores dessa contestação buscaram valorizar os mecanismos representativos em suas formas mais diversas. Busca-se nesse esforço pensar a representação fora do paradigma jurídico contratual e para além da limitação da democracia a um simples poder negativo de sanção ou oposição, a partir da capacidade de moldar através dos mecanismos inovadores de representação uma identidade democrática. O debate político deixa assim de estar vinculado meramente a uma questão de organização do poder e passa a integrar um questionamento mais amplo sobre o conteúdo moral normativo veiculado pelo representante. Não obstante essa importante ampliação do debate em torno da representação, um questionamento sobre o conceito para além dos moldes e princípios do liberalismo deve estar atento a não perder de vista os mecanismos de controle popular desenvolvidos e legitimados historicamente, e também a não negligenciar características fundamentais das democracias liberais nas quais o princípio de representação é aplicado¹⁷.

Em resumo, as democracias liberais representativas que viram a evolução do conceito de representação nos três últimos séculos permitiram uma evolução do pensamento sobre esse conceito, ultrapassando a perspectiva da autoridade e do consentimento em busca de um fundamento prático de identidade para a própria democracia, e atingindo formas diversificadas do ato de representar. Essas transformações estendem ainda o conceito de representação aos mais diversos tipos de instituições públicas, aos movimentos corporativos e às organizações sociais. Mas esses modelos acarretam novos problemas na medida em que o caráter representativo de instâncias sem a existência de um processo formal de designação pode ser questionado do ponto de vista de sua legitimidade.

¹⁶ Os principais representantes dessas vertentes que serão estudados nesse artigo são Nadia Urbinati, Leonardo Avritzer e Gabriel Vitullo.

¹⁷ Bernard Manin se refere às democracias liberais como os regimes egressos das três grandes revoluções modernas – inglesa, americana e francesa. In: MANIN, *Principes du Gouvernement Représentatif*, p. 13.

Assim, se o tipo de compreensão defendido pela tradição liberal é considerado como restritivo pelos demais grupos¹⁸ – uma vez que está restrito à questão do controle –, como os novos tipos de representação democrática podem ser submetidos a mecanismos formais de definição e supervisão das populações? Seria possível pensar a diversidade do conceito de representação para além de uma concepção negativa do poder democrático mas sem abrir mão dos princípios de liberdade individual e coletiva? Da resposta dada a essa pergunta dependerá a compreensão da legitimidade política e suas conseqüências mais abrangentes, como a delimitação da esfera de ação do Estado.

1. A representação como criação do político: um problema moderno

Autoridade e consentimento

Quem tem autoridade legítima para representar e de que forma, até que limites? As democracias representativas são objetos de debate sobre a compatibilidade entre liberdade política e alienação do poder na representação. As teorias liberais da representação¹⁹ se baseiam em modelos fundamentados nos conceitos

¹⁸ Embora a tentativa de classificação dos autores políticos em correntes críticas seja limitada pelas particularidades de cada obra, podemos citar como exemplos de críticos da representação liberal, além dos autores abordados em detalhes no presente artigo, autores relacionados à tradição republicana (Michael Sandel, *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*, Harvard University Press, 1996) ou jeffersoniana (Benjamin Barber, *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, 2003), teóricos da democracia deliberativa (Jurgen Habermas, *Droit et Démocratie, Entre Normes et Faits*, Paris, Gallimard 1997), defensores de uma política de reconhecimento identitário (Axel Honneth, *The Struggle for Recognition, The Moral Grammar of Social Conflicts*, Polity Press, 1995), teóricos do materialismo socialista (não necessariamente filiados ao materialismo histórico, como é o caso de Antonio Negri em *Kairos, Alma Venus, Multitude*, Calmann Levy, 2001), entre outros.

¹⁹ Os principais autores contemporâneos que retomam essa tradição são Hanna Pitkin, Bernard Manin e Pierre Manent.

de autorização e julgamento político. Tais modelos buscam explicar o processo de alienação da autoridade ressaltando a necessidade de reiteração constante de tal processo e mesmo a permanência da autonomia do indivíduo através da capacidade de julgamento, que o leva a avaliar as medidas de seu governo e a consentir ou não tais medidas²⁰. Em seus estudos sobre os conceitos de obrigação e consentimento políticos, Hanna Pitkin desenvolve a noção de autoridade inspirada nas teorias de Thomas Hobbes e John Locke. Baseando-se na idéia clássica de consentimento hipotético do cidadão em relação ao governo defendida pelo contratualismo, Hanna Pitkin sustenta que a obrigação política – o reconhecimento de uma autoridade legítima – não pode ser fundamentada em qualquer ato de consentimento dos cidadãos, passado ou presente, e sim na análise permanente do caráter do governo²¹.

No que diz respeito à dificuldade de se legitimar em última instância a obrigação política de obediência aos poderes públicos, Hanna Pitkin defende a idéia de que não há uma solução dedutiva para tal dificuldade, sendo impossível provar pela lógica dedutiva a razão pela qual uma obrigação legal deve ser mantida. A única resposta possível está na gramática e no próprio significado das palavras, no entrelaçamento de significados e valores que fazem da promessa uma prática social legitimada. Governo e autoridade seriam conceitos gramaticalmente ligados à obrigação e à obediência.

A teoria da representação baseada nos conceitos de consentimento e contestação guarda as características principais das teorias liberais clássicas – dentre as quais a permanência do juízo individual –, mas busca acomodar as dificuldades lógicas que tais teorias encontram para fundamentar a legitimidade política, dificuldades que se devem em grande parte à ideia de contrato político²².

20 Se a noção de autorização que rege esse tipo de compreensão é inspirada na teoria de Thomas Hobbes, as noções de julgamento político e autonomia individual são inspiradas respectivamente das teorias de John Locke e Immanuel Kant.

21 Hanna Pitkin ilustra esse ponto utilizando ao longo de todo o artigo os exemplos antagônicos do respeito da obrigação política por Sócrates e por um oficial nazista.

22 Como o problema de regressão lógica infinita mencionado anteriormente (nota de rodapé n. 16).

Transformações do conceito de representação nas democracias liberais representativas

No entanto, as especificidades dos regimes de democracia liberal²³ moldam os princípios de legitimidade da representação política de maneira específica. Mesmo quando se pensa a representação política baseando-se nos conceitos de consentimento e julgamento político, é necessário pensar seus princípios, seus elementos mediadores e seu local. Bernard Manin analisa assim quatro princípios que caracterizam propriamente as democracias liberais, uma vez que estariam presentes em todos os casos e em todas as épocas. Enquanto a reiteração desses princípios traz legitimidade ao regime político, as transformações de seus modos de funcionamento constituem mudanças nas práticas de representação. Sem que isso aprofunde necessariamente o caráter democrático dos regimes, podemos perceber a pluralidade de atores e fatores que participam desse processo.

As teses de Bernard Manin estão organizadas em torno de duas observações primordiais: 1) a representação política presente nas democracias liberais não decorre da vontade de implantar a democracia em povos numerosos, mas da vontade de buscar um contraponto para as forças democráticas nas sociedades modernas;²⁴ 2) os regimes representativos atuais conservaram as principais características de origem das democracias liberais herdadas das revoluções inglesa, francesa e americana.

O autor distingue quatro princípios presentes em todas as democracias representativas. São esses princípios constatados empiricamente que conferem às democracias liberais sua identidade: 1) a designação de governantes por eleições regulares; 2) certa independência das decisões governamentais em relação à vontade dos eleitores; 3) a livre expressão das opiniões e vontades políticas dos go-

23 MANENT, *Histoire Intellectuelle du Libéralisme, Dix Leçons*, pp.17-31 e MANIN, *Principes du Gouvernement Représentatif*, pp.13-18.

24 O autor se apoia nas declarações dos pais da Constituição americana, sobretudo Madison, para demonstrar essa tese. In: MANIN, *Principes du Gouvernement Représentatif*, p. 13.

vernados; 4) a submissão das decisões públicas à deliberação: a democracia liberal é um regime onde as decisões não são necessariamente tomadas por deliberação, mas necessariamente legitimadas pela deliberação.

Cada um desses princípios constitui um traço mais ou menos democrático dos regimes e evolui de maneira mais ou menos democrática conforme as transformações históricas.

Dentre essas transformações, Bernard Manin distingue três fases principais, ao longo das quais os debates migram sucessivamente do parlamento para os partidos e para a mídia: a democracia parlamentar, a democracia de partidos e a democracia do público (ou de auditório). Essa última fase corresponde a um sistema onde os candidatos apresentam a eleitores mais voláteis e mais bem informados que outrora (embora com acesso a uma informação parcial), diferentes leituras da realidade política entre as quais eles devem arbitrar.

Assim, a maior parte da iniciativa e interpretação política cabe aos governantes. Os governados têm, sobretudo, um poder negativo de sanção *a posteriori*. As decisões finais são fruto da combinação não intencional de uma pluralidade de ações.

Essa descrição da representação política não mostra somente que a participação nas democracias liberais não se confunde com processos de democracia direta, mas também que ela pode tanto democratizar o exercício do poder quanto contribuir para o processo de legitimação de decisões e autoridades mais ou menos centralizadas.

Não obstante os esclarecimentos sobre as democracias liberais trazidos por essa teoria, algumas objeções podem ser feitas aos princípios que conduzem a tal análise. Se consideradas empiricamente e numa escala planetária, não restrita à História das democracias europeias e norte-americanas, as diversas características dos regimes democráticos liberais e representativos não estão sempre interligadas²⁵.

25 Essa é a tese original desenvolvida por Robert Dahl. Segundo o autor de “Poliarquia”, mesmo a História de países como os Estados Unidos mostram que essas características nem sempre são correlatas. In: DAHL, *Poliarquia: participação e oposição*, pp. 51-74.

Logo, parece não ser possível a sistematização das características dos governos representativos em termos de princípios estáticos, cujas transformações seriam realizadas apenas à margem das práticas políticas. Essa redução da democracia a uma esfera negativa de sanção advém da questão colocada inicialmente – quem tem autoridade para representar –, que já apresenta um viés de separação entre o representante e os representados. Seria então possível pensar a representação fora desse molde restrito de questionamento imposto pela tradição liberal? Pode a representação deixar de ser considerada um mal necessário da política moderna e adquirir virtudes próprias como filtro de interesses parciais e assimetrias de poder, tornando os regimes democráticos mais isonômicos e equitativos?

2. Pensar a diversidade e as virtudes da representação

A representação fora dos moldes do liberalismo

Supondo uma separação intrínseca entre o representante e a nação, ao que Bernard Manin dá o nome de princípio de distinção,²⁶ a pergunta sobre quem tem legitimidade para representar e até que limites está fundamentada em uma compreensão dos regimes políticos enraizada na tradição de pensamento liberal e na assunção de que a representação política e a democracia liberal representativa – conforme descrita por Bernard Manin – se confundem historicamente. No entanto, o conceito de representação não está limitado a essa tradição, tendo suas origens no pensamento medieval²⁷ e sendo moldado ao longo do tempo por diversas tradições políticas – republicana, democrática, socialista. Gabriel Vítullo questiona essa interpretação amplamente difundida segundo a qual a representação e a democracia liberal representativa seriam equivalentes. Segundo esse autor, o risco de confusão entre as duas noções seria agravado pela assunção dessa con-

26 MANIN, *Principes du Gouvernement Représentatif*, pp. 125-134.

27 Um esclarecimento sobre a origem medieval da representação e sua herança na compreensão atual do conceito está disponível na nota de rodapé de número 36 do presente artigo.

fusão mesmo por aqueles que defendem um paradigma da representação alternativo à teoria elitista competitiva da democracia,²⁸ o que levaria esses autores a propor uma síntese igualmente equivocada entre democracia representativa e democracia participativa. Porém a formulação dessa crítica não leva Gabriel Vitullo a rejeitar a noção de representação em prol de mecanismos de decisão direta, mas antes a pensar a representação e seu papel na política de maneira independente da tradição liberal – ponto no qual reside a originalidade do argumento.

Assim como Bernard Manin, Gabriel Vitullo se apoia nas declarações dos pais da Constituição americana – em particular Madison – para distinguir diversas tradições que convivem nos regimes políticos modernos, como o liberalismo, a democracia e o republicanismo. Mas, ao invés de assumir o paradoxo contido na noção de democracia liberal, do qual resultaria a alienação do poder democrático na representação moderna, Gabriel Vitullo rejeita o uso do conceito da representação como filtro e controle da vontade popular, ou ainda como expropriação do poder das maiorias,²⁹ compreensão consolidada na tradição madisoniana da democracia tal qual descrita por Bernard Manin. Tal compreensão da representação remete em última instância a uma atomização completa dos indivíduos e de seus interesses. Daí resulta a separação intrínseca consagrada pela tradição liberal entre representante e representados dentro de uma sociedade atomizada. Nesse contexto, a representação é içada como pivô fundamental dos regimes modernos, mas se torna, ao mesmo tempo, um mal inevitável com o qual somos forçados a conviver. Daí sua rejeição pelos defensores mais radicais da soberania popular, que seguem nesse ponto a tradição rousseauista de crítica da representação.

Longe de rejeitar o conceito de representação, Gabriel Vitullo defende o resgate do valor político da noção de maneira independente da tradição liberal. Para o autor esse valor pode ser declinado em quatro pontos principais:

28 São visados por esse argumento Leonardo Avritzer e Nadia Urbinati, cujas teses serão posteriormente detalhadas nesse artigo.

29 Gabriel Vitullo ilustra esse ponto com os exemplos da Lei Chapelier de 1791 e da resistência oposta à instauração do sufrágio universal pelos movimentos liberais.

1) A representação permite construir espaços de auto-preservação em situações de conflito ou estabelecer mecanismos que garantam uma maior liberdade na hora de expressar uma opinião, conjurando os riscos dos contatos face a face que aumentam as possibilidades de intimidação e de consenso falso ou manipulado.

2) A representação possibilita uma negociação continuada, o estabelecimento de opiniões e decisões encadeadas, evitando um eterno recomeçar, em um processo que não se encerra com cada votação ou com cada decisão, e no qual as ideias ganham mais força do que a simples contabilização dos interesses individuais.

3) Um ser humano não pode prestar genuína atenção a uma quantidade ilimitada de assuntos, os recursos de atenção são bens escassos. Nesse ponto, o argumento do autor não apresenta diferença fundamental com o que a tradição liberal chamou de custos de informação, tal qual ilustrado por Bernard Manin.

4) Regras claras de representação permitem conjurar a arbitrariedade na seleção dos participantes do processo político, assim como uma melhor imputação das responsabilidades de cada participante do processo. Também nesse ponto, o argumento não apresenta diferenças fundamentais em relação à tradição liberal e àqueles que defendem a democracia liberal representativa, em particular aos argumentos desenvolvidos por Robert Dahl³⁰.

Como exemplo histórico de desenvolvimento da representação em um contexto alternativo ao liberalismo, Gabriel Vitullo cita a Comuna de Paris de 1791, experiência política fundamentada no exercício de mandatos imperativos, com cargos rotativos e direito de revogatória, permitindo a ingerência direta da população na administração pública através de mecanismos como consultas populares e assembleias.

A importância das características da representação apontadas por Gabriel Vitullo reside na maior politização e democratização do conceito de representação, ao invés de fazer do conceito um contrapeso à democracia nos regimes modernos ou o fruto de uma necessidade advinda simplesmente de sociedades muito numerosas ou de territórios muito extensos. No entanto, a compreensão

30 DAHL, *Poliarquia: participação e oposição*, pp. 25-39.

da representação por Gabriel Vitullo está sujeita a duas importantes objeções: de um lado a similitude de certos argumentos do autor com as teses liberais (conforme apontado acima) mostram a dificuldade que se tem de distinguir claramente na formação do conceito a contribuição de cada tradição política. Uma vez que em regimes políticos híbridos os conceitos políticos também são híbridos, não parece ser possível minorar uma tradição política em benefício de outra, mesmo quando se tem o mérito de atentar para a diversidade de tradições. Todas essas tradições contribuem conjuntamente para o desenvolvimento das práticas e instituições, uma vez reconhecida sua legitimidade na arena política, mesmo que essa convivência enseje intensos conflitos. De outro lado, a rejeição da representação liberal leva Gabriel Vitullo a reduzir a representação ao modelo mandatário, diferentemente do que acontece com a diversificação dos modos de representação nos regimes contemporâneos, onde representante e representados não se confundem mas são distinguidos de maneira mais ou menos radical segundo a esfera em que atuam. Sendo assim, é preciso conservar a dimensão dinâmica e plural da noção de representação, observando precisamente sua relação com as diversas tradições teóricas, pensando suas transformações mais criativas e integrando em um contexto temporal amplificado experiências históricas determinadas como a Comuna de Paris (evocada pelo autor). Esse esforço, levado a cabo por autores que são objeto de crítica por parte de Gabriel Vitullo, permitiria pensar os modos de interação da representação com a democracia nos regimes modernos, levando em conta a diversidade dos modos de representação que convivem e se superpõem nesses regimes sem, contudo, abrir mão da possibilidade de crítica de concepções minimalistas e restritivas do poder democrático.

Dinamismo e pluralismo da representação: politização de um conceito

Em uma tentativa de pensar a politização da representação, Nadia Urbinati³¹ desenvolve uma compreensão desse conceito que se baseia no dinamismo entre

31 URBINATI, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*.

representação e democracia. Enquanto o paradigma da representação utilizado por Bernard Manin e por Hanna Pitkin baseia-se na noção de consentimento, enquanto a representação teorizada por Gabriel Vitullo se baseia em mandatos imperativos, Nadia Urbinati defende uma compreensão dos regimes políticos modernos onde a representação passa a fazer parte da construção contínua da legitimidade política. Em outras palavras, a representação não é fruto do exercício da soberania, mas vetor de construção da soberania de maneira dinâmica e interativa. Tal compreensão valoriza a variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos. A representação é compreendida como um processo circular entre instituições estatais e práticas sociais: como processo dinâmico de reconstrução constante da legitimidade democrática. Esse processo se dá através da vocalização e do julgamento sobre leis políticas, tendo como elemento central a confrontação de opiniões. O conceito político de representação é, segundo Nadia Urbinati, consoante com uma sociedade democrática e pluralista.

O conceito de representação democrática desenvolvido por Nadia Urbinati vai de encontro ao modelo competitivo de democracia e à combinação de elitismo político com sufrágio popular presente em teorias como a de Bernard Manin. Ao invés de provocar a substituição do povo soberano ausente pelo representante, a representação estimula uma ampliação da esfera da ação política para além do simples ato sancionador, uma vez que estimula um constante reajuste entre representante e representados. Dessa forma a representação não pode ser reduzida a um simples contrato ou processo de designação, mas se caracteriza como atividade política por excelência, consistindo na articulação de posições políticas parciais com o interesse comum³². A história política moderna é assim inaugurada pela representação ao mesmo tempo em que a atividade política afeta o significado dessa representação.

32 Na compreensão de Nadia Urbinati, os partidos políticos são os principais responsáveis por essa articulação entre interesses parciais e interesse comum, exercendo um papel de universalização das aspirações da sociedade. Nesse ponto a tese de Nadia Urbinati se opõe frontalmente à ideia de democracia do público (ou de auditório) defendida por Bernard Manin.

Ao contrário do que ocorre na compreensão liberal da representação, a representação democrática defendida por Nadia Urbinati não concebe separadamente Estado e sociedade, uma vez que suas respectivas esferas de ação são uma questão permanente de ajuste e negociação. Os cidadãos trazem para a arena política questões que se tornam temas da representação e, portanto, um elemento de redefinição das fronteiras entre condições sociais e legislação.

A representação democrática é compreendida a partir da distinção entre três grandes modelos de compreensão da noção de representação na teoria política moderna: o modelo jurídico, o modelo institucional e o modelo político. Segundo Nadia Urbinati, esses três modelos são utilizados para definir respectivamente a democracia direta, a democracia eleitoral e a democracia representativa bem compreendida. Segundo a autora, apenas o modelo de representação fundamentado numa compreensão política é compatível com uma sociedade efetivamente democrática e pluralista, ao contrário dos modelos importados para a política, mas concebidos a partir de bases conceituais exógenas. Ambas as teorias jurídica e institucional da representação são baseadas em uma analogia entre Estado e Pessoa, expressando uma concepção voluntarista de soberania, e assumindo uma separação de princípio entre Estado e sociedade, uma vez que o Estado deve transcender a sociedade através do mecanismo representativo para assegurar o Estado de direito. A teoria jurídica,³³ em particular, manifesta sua importante limitação teórica ao tratar a representação política como um contrato privado de comissão e alienação de direitos, inaugurando a partir desse ponto uma compreensão da representação sobre uma lógica de presença e ausência dos representados no exercício do poder.

Diferentemente desses dois modelos teóricos, a representação política compreende o conceito de representação dinamicamente ao invés de estaticamente. A representação não tem por função a manifestação de uma unidade preexistente – da nação ou do povo – mas é antes uma forma de existência política criada pela pluralidade de atores, representantes e representados. Dessa forma, a

33 Segundo Nadia Urbinati, os principais teóricos do paradigma jurídico da representação são Rousseau, Hobbes, Sieyès e Burke.

representação não se resume a uma simples prerrogativa das autoridades governamentais, mas designa o próprio processo contínuo de estruturação do político, com a interação dinâmica da sociedade e das instituições – mídias, movimentos sociais e especialmente os partidos políticos, sendo esses últimos os responsáveis por articular os interesses parciais e as aspirações universalistas. Nessa atividade se encontra a instituição do elemento político, isto é, a transformação da questão social em questão política. A representação deixa de ser jogo de presença e ausência dos representados no poder para se tornar substituição da presença física pela presença das ideias. O ato de autorização que instaura na teoria tradicional a alienação do poder em benefício do representante é substituído pelo processo autorizativo contínuo que instaura o espaço do político para além do espaço de deliberação parlamentar.

Embora baseada em considerações sobre uma atuação democrática em constante interação com as instâncias de representação, a teoria de Nadia Urbinati não se confunde com teorias da democracia deliberativa ou da razão comunicativa.³⁴ Com efeito, esta última dá ênfase ao fluxo contínuo de decisão que vai da comunicação ao direito, mesmo estando sujeita a deformações devidas ao poder social e ao caráter auto-referencial da política, ao passo que a teoria da representação democrática sublinha a importância da noção de ruptura exercida pelo dinamismo da representação, em um esforço para explicar as crises advindas do exercício do poder negativo³⁵ pelo soberano. O poder negativo investiga, julga, influencia e reprova seus legisladores. Força de ruptura mais do que força integradora, ele se mantém à igual distância da concepção comunicativa e da concepção minimalista da democracia.

34 HABERMAS, *Droit et Démocratie, Entre Normes et Faits*, 1997.

35 Segundo Nadia Urbinati, esse poder é negativo por duas importantes razões: sua finalidade é deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos; e ele pode ser expresso tanto por canais diretos de participação autorizada (eleições antecipadas, referendo, e ainda o *recall* [...]) quanto por meio dos tipos indiretos ou informais de participação influente (fórum e movimentos sociais, associações civis, mídia, manifestações).

Além da valorização do poder negativo exercido pelas múltiplas vias do julgamento político, a teoria da representação democrática se apóia nos partidos políticos como via do dinamismo da representação exercida nas instituições, uma vez que os partidos são instâncias de articulação entre interesses parciais e aspirações universalistas das sociedades. Nesse ponto, a compreensão da representação desenvolvida por Nadia Urbinati se opõe à ideia de democracia do público desenvolvida por Bernard Manin, uma vez que essa última é baseada na noção de crise do partidarismo.

No entanto, apesar de seus avanços em relação à representação liberal e de sua capacidade de síntese entre diferentes tradições políticas, a teoria dinâmica de Nadia Urbinati guarda em comum com a interpretação liberal a noção negativa de liberdade decisória, que, mesmo não sendo restrita aos processos eleitorais e ao consentimento, é exercida fundamentalmente através do controle. O poder democrático das populações não é pensado em sua dimensão criativa ou positiva, mas somente em sua dimensão negativa de sanção ou, quando muito, de resistência. Essa perspectiva leva à negligência de diversos modos de representação da sociedade organizada e, principalmente, da necessidade de uma representação que leve em conta os setores da sociedade menos organizados. As limitações na consideração da amplitude do poder democrático levam, portanto, a teoria de Nadia Urbinati a negligenciar a multiplicidade de aspectos da representação que se entrelaçam no mundo contemporâneo através de relações institucionais variadas ou fora delas. Essa crítica da autora é realizada por Leonardo Avritzer³⁶ em uma tentativa de ampliar o espectro institucional e extra-institucional de atuação da representação política.

³⁶ AVRITZER, *Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*, pp.443-64.

Novos paradigmas da representação: para além da questão da legitimidade?

Leonardo Avritzer retrança as questões que guiam o pensamento sobre a representação desde sua emergência na política moderna até os debates relacionados aos regimes democráticos contemporâneos. Nesse percurso o autor identifica uma evolução do debate sobre a representação que deixa progressivamente de lado a questão da legitimidade – designação de quem pode representar – em prol da emergência de uma pluralidade de formas da representação, conservando, contudo, como fio condutor, a questão da delegação de autoridade. Leonardo Avritzer estuda assim as críticas contemporâneas feitas ao moderno conceito de representação – como a crítica de Nadia Urbinati a Hanna Pitkin e Bernard Manin –, mas avalia ao mesmo tempo os limites dessas críticas em sua capacidade de considerar a existência de uma superposição de soberanias e modos da representação – em particular a advocacia. Segundo Leonardo Avritzer, a visão de Nadia Urbinati tem o mérito de pensar a representação a partir de um paradigma autenticamente político e não jurídico, porém ela não dá conta da interação dos múltiplos modos de representação e de suas potencialidades institucionais.

O aumento da participação de instâncias da sociedade civil em políticas sociais modifica a realidade da representação, uma vez que a questão do representante político autorizado é substituída por uma superposição de representações sem monopólio ou autorização adquiridos através de um rito processual. Enquanto a modernidade – de Thomas Hobbes a Hanna Pitkin – pensa o advento da representação baseado na autorização, no monopólio e na territorialidade, as formas contemporâneas da representação se baseiam na multiplicidade e na afinidade criada com as sociedades em torno de temas e causas. Enquanto a modernidade pensa a representação a partir de um questionamento sobre a legitimidade – quem representa, até que limites – em suas formas contemporâneas, a representação deixa cada vez mais de lado a legitimidade do representante em prol da legitimidade do tema, assumindo uma postura advocatícia. Contudo essa importância da ideia de afinidade na representação não é totalmente nova, sendo

um dos aspectos presentes na origem medieval do conceito,³⁷ pouco a pouco substituído pelo critério monopolista.

A evolução do conceito em um sentido mais abrangente não implica a perda de suas propriedades políticas. Muitas vezes pensada com base em paradigmas jurídicos, a representação deixa pouco a pouco de se referir a esses paradigmas para ser pensada em sua especificidade política, paradoxalmente ao mesmo tempo em que se abre para formas não eleitorais de manifestação. Segundo Leonardo Avritzer, a ampliação do campo de aplicação e a politização do conceito de representação correspondem precisamente aos dois importantes aportes de Nadia Urbinati ao debate teórico contemporâneo. Com respeito ao primeiro ponto, Nadia Urbinati mostra que a eleição é uma forma entre muitas da representação. Com respeito ao segundo ponto, a autora desvincula os conceitos de soberania e representação e mostra a inadequação de um modelo de representação baseado nos contratos privados de alienação.

Mas, apesar de conceber dinamicamente a relação entre democracia e representação, a teoria de Nadia Urbinati não considera em sua totalidade a pluralidade de fontes que exercem o julgamento político, ficando restrita à questão da revisão e da revogação de decisões³⁸ – expressas no poder negativo – e não contemplando, portanto, novas institucionalidades advindas das funções de advocacia

37 Para a tradição escolástica, o conceito de representação tem um alcance cognitivo e indica algo à semelhança de, à imagem de, que remete a outra coisa. O termo pode ser utilizado para descrever a relação entre a ideia e o objeto, ou para apontar o significado das palavras, sem ignorar seu alcance na teologia especulativa. Um dos mais conhecidos expoentes dessa compreensão é certamente Tomás de Aquino, in *Quaestio Disputata De Veritate*, q. 7, a. 5.

38 Segundo Leonardo Avritzer, a ampliação da democracia proposta no modelo de representação de Nadia Urbinati está limitada aos preceitos herdados da teoria política do marquês de Condorcet (teoria baseada na ampliação temporal da representação). In AVRITZER, *Sociedade Civil, Instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*, pp.443 a 464. A tese original do marquês de Condorcet se encontra em CONDORCET, *Essais sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Paris, Gallica, BNF, 2011.

e de expressão de aspirações da sociedade civil. Segundo Leonardo Avritzer, a principal questão colocada pela representação é a da integração do elemento eleitoral com as formas não-eleitorais de advocacia e participação. O autor não recusa a existência de um processo autorizativo na origem da representação – como defendido por Hannah Pitkin –, mas distingue diferentes tipos de figuras dos processos autorizativos que dão origem à participação contemporânea: o agente, o advogado, o partícipe. É precisamente a forma tomada pelo processo autorizativo e sua justificação que distinguem essas diferentes representações. Em alguns casos, o processo autorizativo não passa por uma indicação precisa, mas simplesmente pela identificação de uma afinidade com o representante³⁹. É essa afinidade em torno de um tema ou uma causa que confere a legitimidade ao representante, ao inverso do que acontece na representação eleitoral, onde é o representante devidamente designado que confere legitimidade ao tema debatido. As diferentes formas eleitorais e não-eleitorais da representação interagem dentro das novas institucionalidades, ora se reforçando, ora se questionando mutuamente. Nesse novo desenho institucional não é o partido – conforme defendido por Nadia Urbinati –, mas a organização da sociedade civil que serve de articulação entre interesses parciais e o interesse comum, através da criação de afinidades intermediárias.

A inversão da ordem entre designação do representante e legitimação da pauta política, assim como a emergência de novos agentes da representação na sociedade civil a partir do princípio de afinidade, levam à diminuição da importância da questão da legitimidade do representante dentro do debate contemporâneo sobre a representação. Nesse sentido, a tese de Leonardo Avritzer se opõe às teses de Hanna Pitkin e de Nadia Urbinati. Com efeito, apesar de oferecerem visões distintas dos fundamentos e do exercício da representação política, as duas autoras guardam em comum a preocupação com a questão da legitimidade como ponto central de sua interrogação.

39 Leonardo Avritzer ilustra esse ponto com o exemplo de organizações não governamentais que trabalham em causas fora dos seus Estados nacionais, defendendo atores que não as indicaram para tal função.

Os novos modos de emergência da representação permitem uma contemplação da diversificação do conceito de acordo com a evolução das práticas políticas nas democracias modernas. No entanto, a assunção de que essa diversificação implica uma marginalização da preocupação moderna da legitimidade do representante designado apresenta riscos políticos para os setores menos organizados ou menos loquazes das sociedades democráticas, sobretudo em comunidades políticas com importantes assimetrias de poder, onde setores não organizados convivem com setores organizados mais tradicionais. Nesses casos, é possível que não haja uma coincidência entre a representação por afinidade, conforme teorizada por Leonardo Avritzer, e o caráter democrático da designação do representante – ou correspondência entre representantes e representados segundo critérios de proporcionalidade ou simplesmente de coincidência de interesses. Esse problema parece ser levado em conta em outros artigos de Leonardo Avritzer onde o autor distingue várias formas de articulação entre a representação e a participação democrática, esclarecendo quais formas podem ter maior ou menor eficiência de acordo com o contexto social e político onde se inserem⁴⁰. Diante dessa dificuldade prática de garantir o caráter democrático da

40 Um estudo empírico comparativo feito por Leonardo Avritzer entre as diferentes formas de experiências participativas nas cidades de Porto Alegre, São Paulo e Salvador mostra que as formas institucionais da relação entre participação e representação podem ser mais ou menos democratizantes e diretas, mas também que a escolha da forma mais adequada deve levar em consideração o contexto social e político como parâmetro fundamental. Por exemplo, em contextos de menor mobilização da sociedade, as formas de ratificação popular de decisões (participação indireta) podem ser mais eficazes do ponto de vista da inclusão social que as formas de participação direta. O autor distingue três grandes formas de participação institucionalizadas no Brasil: 1) os desenhos participativos de baixo pra cima, que são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais; 2) os conselhos de políticas, que são desenhos institucionais de partilha do poder constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. Diferentemente do primeiro modelo, esses conselhos não incorporam um número amplo de atores sociais, mas são determinados por lei e pressupõem sanções no caso da não instauração do processo participativo. 3) Por fim, um terceiro modelo é cons-

representação em suas formas contemporâneas mais diversas, como conjugar a questão moderna da legitimidade com as exigências contemporâneas de participação democrática e de diversificação dos modos da representação política?

Considerações finais – conciliando pluralismo e legitimidade na representação política

A centralidade da representação na modernidade política é atestada pelos esforços para sua conceituação a partir de diversos paradigmas teóricos. Esses esforços são guiados pela preocupação comum com a legitimidade do representante no exercício de suas funções. Mas ao mesmo tempo em que tentam justificar a legitimidade do representante, os teóricos da representação se deparam com uma exigência crescente de diversidade dos modos de representar de maneira a atingir uma maior representatividade dos governos em relação aos governados. Como resultado dessa dupla exigência de legitimidade e pluralidade, temos de um lado a ampliação do número de modelos teóricos ou metáforas que permitem pensar a representação – da autorização à afinidade – e, de outro lado, uma maior politização do conceito e de sua realidade prática. A politização da representação não significa o abandono de paradigmas teóricos importados de outras esferas e de metáforas que ajudam a pensar o conceito, mas significa que a representação

tituído pelos planos diretores municipais, que incluem a obrigatoriedade das audiências públicas e, por isso, podem ser chamados de desenho institucional de ratificação (os atores da sociedade civil não partilham do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente). Esses formatos de participação variam em três aspectos principais: na maneira como a participação se organiza, na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação. Quando relacionadas ao contexto da experiência – organização da sociedade civil e presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente os processos –, essas variações da participação revelam sua maior ou menor capacidade de democratizar o governo. In AVRITZER, *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*, pp.43-64.

passa a ser pensada a partir de fundamentos endógenos à política, de maneira a levar em conta a diversidade de modos que a vida política pode assumir para alcançar sua finalidade normativa. A representação deixa assim de ser pensada a partir de um modelo jurídico de alienação e passa a contemplar a capacidade dos indivíduos e populações de determinar positivamente e permanentemente sua existência. A democracia representativa deixa de ser uma democracia da sanção popular e passa a ser uma democracia da construção comum da sociedade, sem que isso leve à perda de especificidade desse tipo de regime político em relação a modelos políticos não representativos.

O movimento de diversificação do pensamento sobre a representação, ao responder mais adequadamente às exigências da democracia e do pluralismo político, resulta, contudo, em uma tensão entre projetos contraditórios: de um lado, a ampliação das maneiras de representar, de outro lado, a preocupação com a conservação da legitimidade do representante designado. À medida que a representação rompe as fronteiras do sistema eleitoral e atinge os mais diversos fóruns políticos, torna-se mais difícil a garantia de legitimidade através de rituais ou mecanismos formais de designação. A dupla preocupação com a pluralidade e com a legitimidade não deve, contudo, ser abandonada em prol de um desses elementos, sob pena de comprometer o caráter democrático e efetivamente plural dos regimes. A preocupação com a legitimidade do representante deve estar em primeiro plano, sobretudo em populações permeadas por uma forte assimetria de poder, onde uma tradicional sociedade civil organizada convive com comunidades menos organizadas e menos abastadas. Sem essa preocupação a representação pode não refletir outra coisa senão a distorção na distribuição do poder.

A delimitação de um campo de interrogação sobre a representação – o que definimos nesse artigo como a dupla preocupação com a legitimidade e com a pluralidade – tem a modernidade política como universo prático, e em particular as tradições políticas que moldam as democracias liberais, não sendo possível blindar a teoria política contra as realidades e tradições que a inspiram e determinam suas formas. Assim, todos os autores citados nesse artigo exercem a crítica de uma determinada visão dos regimes políticos ao mesmo tempo em que

exercem a crítica do conceito de representação. No entanto a relação entre pensamento político e tradição política não significa que o conceito de representação está vinculado a princípios permanentes dessa tradição – conforme sustentado por alguns autores – ou que não possa ser enriquecido por aportes de outras tradições. Enfim, a evolução da representação para atender a dupla exigência de legitimidade e pluralidade não se dá de maneira linear no tempo, não corresponde a qualquer espécie de progressão temporal que se expressaria através dos diferentes autores⁴¹. Trata-se, antes, de um embate entre ideias e visões contraditórias que convivem dentro de um mesmo espaço político de aceitação.

A dupla preocupação com a legitimidade e a pluralidade na representação política, a politização do conceito que resulta dessa preocupação contribuem para tornar as instituições mais representativas, colaborando para a transformação dos interesses parciais em interesse comum, em arenas que permitem precauções contra os desequilíbrios de poder, contanto que o corpo de representantes seja moldado proporcionalmente às forças sociais que constroem a nação. Legitimidade e pluralidade resultam das mesmas premissas e expressam a mesma realidade política.

41 A esse respeito, a filiação de alguns autores contemporâneos às tradições liberais clássicas da representação anglo-saxônica (vimos o exemplo de Hanna Pitkin com Thomas Hobbes e John Locke no início do texto) não deveria impedir a possibilidade de pensar a representação a partir de outras referências, como autores Modernos que incluíssem, na ideia de representação, a dupla exigência de legitimidade e pluralidade abordada ao longo do nosso texto. Um exemplo de autor clássico capaz de manifestar essa visão é o *abbé* de Sieyès. Para o autor de *Qu'est-ce que le tiers État?* a representatividade do Estado é condição de sua legitimidade e condiciona a transformação dos interesses parciais em interesse comum, sendo o corpo de representantes composto proporcionalmente às forças que constroem a nação.

From Representation in Politics to Political Representation: facing the double issue of legitimacy and plurality

Abstract: the importance of representation in modern politics leads authors to define this concept with the help of different paradigms – from law to drama. The concern with a higher degree of democracy among populations leads to strength representation and its political premises. This concern is supported by the issue of guaranteeing both legitimacy and plurality. Responses to this issue correspond to the rise of many different normative views of political communities.

Keywords: representation – democracy – political liberalism.

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Cícero. *Representação, Retrato e Drama*. São Paulo: Lua Nova, 67: 9-13, 2006.
- AVRITZER, Leonardo. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”. *Rev. Opinião Pública*. jun. 2008, vol. 14, pp.43-64.
- _____. “Sociedade Civil, Instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: vol. 50, n.3, 2007, pp.443 a 464.
- BUARQUE DE HOLANDA, Cristina. *Modos da Representação Política, O Experimento da Primeira República*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- DAHL, Robert. *Polarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. *Droit et Démocratie, Entre Normes et Faits*. Paris: Gallimard, 1997.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Paris: Garnier-Flammarion, 2000.

- LAVALLE, Adrián Gurza e ARAÚJO, Cícero, *O Futuro da Representação Política: Nota Introdutória*. São Paulo: Lua Nova, 67: 9-13, 2006.
- LESSA, Renato. “Para Que Serve a Representação: As Formas da Distinção”, in: *Presidencialismo de Animação e Outros Ensaios Sobre a Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Vieira e Lent, 2006, pp. 240 a 252.
- LOCKE, John. “The Second Treatise of Government” in: *The Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- MANENT, Pierre. *Histoire Intellectuelle du Libéralisme, Dix Leçons*. Paris: Calmann-Lévy, 1987.
- MANIN, Bernard. *Principes du Gouvernement Représentatif*. Paris : Flammarion, 1995.
- MONTESQUIEU. *De l’Esprit Des Lois*. Paris: Gallimard, 1995.
- PITKIN, Hanna Fenichel. “Obligation and consent – II”. *The American Political Science Review*. vol. 60, N° 1, Março 1966, pp. 39-52.
- _____. *The Concept of Representation*. University of California Press, 1972.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Du Contrat Social*. Paris: Garnier-Flammarion, 2001.
- SIEYÈS, Abbé Emmanuel Joseph. *Qu’est-ce que le Tiers-État? Précédé de l’Essai sur Les Privilèges*. Les Classiques de Sciences Sociales, Saguenay, 2008.
- URBINATI, Nadia. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: Chicago University Press, 2006.
- VITULLO, Gabriel. “Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal”. *Revista Brasileira de Ciência Política*. v. 2, pp. 271-301, 2009.