



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319

Salvador
n. 1 Setembro 2015

POLÍTICA E NORMATIVIDADE: NOTAS SOBRE A CONTROVÉRSIA PARTICIPAÇÃO-REPRESENTAÇÃO¹

Cláudio André de Souza²

RESUMO

O presente artigo tem como objeto a compreensão do debate teórico em torno da representação na política moderna e suas controvérsias em uma perspectiva comparativa com a participação.

Palavras-chave: Política. Normatividade. Representação. Participação.

ABSTRACT

This article has as its object the understanding of the theoretical debate on representation in modern politics and its controversies in a comparative perspective with the participation .

Keywords: Politics. Normativity. Representation. Participation.

47

1 INTRODUÇÃO

As democracias “realmente existentes” têm carecido de maior confiança por parte dos cidadãos comuns nas últimas décadas. Nas principais sociedades destacam-se os níveis significativos de baixa participação e confiança nas instituições. O que se observa é a elevação do descrédito de cidadãos comuns no âmbito formal da política, já que se percebe nas últimas décadas mais pessoas com sentimento de não estar sendo representado.³

Lechner⁴ argumenta em torno da crise a partir de duas dimensões essenciais para análise: a da *política* (prática institucionalizada) e a do *político* (como o conjunto de formas em que imaginamos, vivemos e valorizamos a ordem, dito em termos democráticos, a comunidade de cidadãos). A crise, segundo

¹ Este trabalho apresenta argumentos centrais já expostos parcialmente no artigo “Pensar a democracia: desafios e reflexões sobre a representação política na contemporaneidade”, Revista Eletrônica Multidisciplinar Pindorama do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA, ano 3, n. 02, jun. 2012.

² Bacharel e Mestre em Ciências Sociais (FFCH - UFBA). Professor de Ciência Política da Universidade Católica do Salvador (UCSAL) e Faculdade Baiana de Direito. E-mail: claudresouza@gmail.com

³ MANIN, Bernard. *As Metamorfoses do governo representativo*. Tradução: Vera Pereira. Nova York: Cambridge University Press, 1998.

⁴ LECHNER, Norbert. Os novos perfis da política: um esboço. *Lua Nova*, São Paulo, n. 62, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 17 out. 2010.

Lechner, decerto, estaria direcionada ao sentido da *política* e suas respectivas instituições. Aliado a esse contexto, Bauman⁵ identifica a pós-modernidade como produtora de indivíduos não mais dispostos a construir uma vida em nome de uma causa coletiva, bem como um projeto de sociedade, o que se liga aos altos patamares de descrença nas instituições democráticas – paradoxalmente ainda é a democracia considerada o melhor regime de governo – potencializam uma imersão das pessoas na vida privada, conforme os traços desse momento atual.

Embora estes sejam os traços da política em uma ultra-modernidade radicalizada,⁶ vale ressaltar que a América Latina tem constituído democracias que passam a incorporar espaços públicos presentes em um cenário pós-autoritário. As democracias ensejadas nas últimas décadas por meio da ascensão das esquerdas pautada pela superação do neoliberalismo buscam articular o fortalecimento da sociedade política privilegiando a “robustez” da sociedade civil, por meio de um *ethos* participativo, que remete a um outro modelo de democracia, isto é, de primazia a uma arquitetura política que incorpore a participação às definições institucionais da representação.

O objetivo deste artigo, portanto, se refere à compreensão do debate teórico em torno da representação como tem sido compreendida desde a política moderna e os seus consequentes desdobramentos num mapeamento inicial deste debate na teoria democrática contemporânea, voltada para a incorporação da participação e “presença” dos interesses dos representados ao longo dos mandatos eleitos. Apesar de um consenso estabelecido e matizado nos “déficits” das instituições representativas, a participação pode potencializar esta dimensão crucial da política, uma vez que não se trata de uma lógica de soma-zero entre participação *versus* democracia representativa.

2 DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

O conceito de representação não é simples no que diz respeito à resolução semântica diante da gramática política. Ao esquadriñar o conceito em uma pesquisa inédita, Pitkin⁷ revela que a representação se origina do termo em latim *repraesentare*, sendo utilizado pelos romanos para dar significado a um ato de trazer literalmente à presença algo previamente ausente. Não significava, decerto, um conceito explicativo das instituições políticas até o século XIII. A representação – a ação pela qual uma pessoa age por outra – passou a ter um sentido político a partir do século XVII, levando a uma confluência com as revoluções que uniu a representação à democracia liberal.

⁵ BAUMAN, Zigmund. *Em busca da Política*. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

⁶ NOGUEIRA, M. A. *Potências, limites e seduções do poder*. São Paulo: UNESP, 2008.

⁷ PITKIN, Hannah Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova: revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, 2006.

Pitkin é uma autora fundamental no que concerne à representação. O conceito de representação – o de trazer à presença algo que se faz ausente – reside no paradoxo entre o ato de tornar algo presente, seja concebida como *standing for*, nas suas acepções marcadas descritiva e simbolicamente, ou como *acting for*, ou seja, a representação concebida pela idéia de autorização, que envolve o sentido de “tornar o representado presente”.

Seja na arte, que a representação é entendida enquanto *standing for* torna presente algo ausente pelo reflexo ou semelhança; ou na política, que a representação enquanto *acting for* torna o ausente presente na ação do representante quando este age pelo representado como se o próprio estivesse agindo, podemos entender que tornar um ausente presente significa que algo não presente está, de algum modo, presente. Tal paradoxo revela, decerto, uma simultaneidade entre a presença e a ausência.

A presença do representante somente é possível pela ausência do representado, da mesma forma que a ausência do representado justifica-se e se valida pela presença do representante. A “presença da ausência” leva a representação a “tornar presente algo que, no entanto, não está literalmente presente”.⁸ Em outras palavras, “ser representado significa ser feito presente em algum sentido, enquanto não estando presente literalmente ou plenamente de fato”.⁹

Portanto, a ausência do representado é uma presença que ganha forma no representante e se manifesta através dele. Nesse aspecto, o conceito de representação no sentido político é fundamentado “a partir de um problema normativo que apenas se revela de modo empírico quando o representante é chamado não apenas a tornar presente a ausência do representado, mas a lidar com a presença – constante e inafastável – de sua ausência”.¹⁰

O representante, desta forma, necessita para, enquanto tal, ausentar o representado, mas ao mesmo tempo presenciá-lo por este se encontrar ausente. Distante de uma polifonia do conceito, a “presença da ausência” é um ponto de partida para a definição da representação e a natureza – limites e possibilidades – de ação do representante e sua relação com o representado.

Historicamente, a representação surge no fim da Idade Média, pois¹¹

nesta época a prática da representação caracterizava-se pelo seu caráter privatístico: os mandatários eram delegados de um burgo, comunidade ou estrato específico da população. Não eram dados poderes de decisão ao mandatário; as decisões deviam ter a aprovação expressa dos

⁸ PITKIN, op. cit.

⁹ PITKIN, Hannah Fenichel. *The Concept of Representation*. San Francisco: University of California Press, 1967. p. 153.

¹⁰ FERES JUNIOR, J; POGREBINSCHI, T. *Teoria Política contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 139.

¹¹ KINZO, M. G. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Símbolo, 1980. p. 30-31.

mandantes, e portanto deviam ser decididas previamente entre eles, sem o que o mandatário poderia ser destituído desta condição. Deste modo, o representante não tinha nenhum poder de ação autônoma, era apenas o orador indicado para expor as reivindicações de seu burgo, corporação, cidade ou classe social. Foi na segunda metade do século XVIII – na França com a constituição de 1791 e na Inglaterra por obra de um parlamentar conservador, Edmund Burke – que esta noção de mandato imperativo foi questionada.

O mecanismo da representação política associa-se ao estabelecimento de um princípio de distinção, sendo que o governo representativo “foi instituído com a plena consciência de que os representantes eleitos seriam e deveriam ser cidadãos proeminentes e socialmente diferenciados daqueles que os elegeram [...] a isso chamaremos de ‘princípio de distinção’”.¹²

A relação do representante com os representados através do mandato do representante resume-se a duas possibilidades, ambas discutidas por Carl Schmitt e analisadas por Leydet (2004): em primeiro lugar, o viés republicano, fundado numa comunidade que gera legitimidade a uma unidade política capaz de interferir nas atividades privadas, objetivando a igualdade e “corrigindo” os interesses particulares cristalizados numa sociedade civil que antecede a criação da comunidade política.

O modelo republicano cristaliza-se no mandato livre, sem obrigações e instruções a serem estabelecidas de maneira particular ao comportamento dos representantes. Ao contrário do segundo modelo liberal como sendo um mandato vinculado com instruções institucionais estabelecidas e um relacionamento voltado para o atendimento de demandas particulares dos eleitores. O representante neste modelo cumpriria o papel de um advogado (*advocate*) que age em substituição ao outro, mas com delimitações explícitas do que o mesmo deve representar na ausência do soberano. Para Leydet, ambos os modelos apresentam desvantagens. A limitação republicana conforme a autora é que

essa posição de ‘sobrevôo’ que o modelo republicano confere ao Estado (retomo essa expressão de Spitz e Gauchet), seu estatuto de criador dos direitos dos cidadãos, não deixa espaço para um contra-poder legítimo capaz de contestar a utilização eventualmente abusiva desse poder.¹³

O ideal para a autora é o cultivo normativo a criação de um ponto de equilíbrio entre os dois modelos, sendo que o liberal apresenta desvantagens enquanto¹⁴

¹² MANIN, Bernard, op. cit., p. 94.

¹³ LEYDET, Dominique. Crise da Representação. O modelo republicano em questão. In: CARDOSO, Sérgio (org.) *O retorno ao republicanismo*. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 76 -77.

¹⁴ *Ibidem*, p. 77.

uma concepção bastante fraca do autogoverno, enquadrado, limitado, que é pela existência de uma sociedade civil que lhe preexiste e que ele deve respeitar; limitado também pela inclusão dos direitos individuais numa constituição diante da qual os parlamentos devem se inclinar.

A identificação da representação com os princípios democráticos tomou conta não apenas dos teóricos do século XVIII, mas os que sucederam formulações ao longo dos séculos XIX e XX. O ponto de equilíbrio sugerido por Leydet se mostra a favor da república e do sentido eminente da representação, uma necessária “tomada de unidade” em equivalência à tendência do representante em ter um leque de instruções dos representados.

O conceito de representação tem sido usado nos mais diferentes sentidos, apresentando várias dimensões. No entanto, a representação pode ser tomada a priori a partir da *autoridade*. Hobbes ao ser analisado por Pitkin (2006) assinala que tendo um homem o direito de executar uma ação, ou seja, a propriedade da ação (o que ele define como “autor”), ele pode executá-la ou pode autorizar alguém a fazê-la por ele. A pessoa que age em nome de quem lhe passou o direito – o “ator” – detém autoridade, portanto, para agir pelo “autor” da ação.

Outro enfoque ligado ao conceito é o da representação *simbólica e descritiva*, de outro modo, tornar presente alguma coisa que de fato não se encontra presente, buscando “espelhar” o ausente da ação por intermédio de crenças. A representação no sentido descritivo tem como objetivo a correspondência de características entre o corpo representativo e o de representado.

Por fim, a representação como *atividade* explicita duas perspectivas, sendo:¹⁵

1. Como é e como se dá a atividade representativa, ou seja, qual é o papel de um representante num corpo legislativo. A discussão desta questão tem sido marcada pela controvérsia entre livre mandato ou representação independente versus mandato imperativo ou representação mandatária, delegada.
2. O que orienta a atividade de um representante. Uma vez que uma atividade não se conduz no vácuo, falar de atividade de um representante implica levantar a questão da natureza dos interesses e/ou desejos, como eles são concebidos, de forma a nortear o ato de representar.

O que está em jogo no debate sobre o conceito de representação é a tomada de posição decorrente do dilema mandato livre-mandato imperativo, uma vez que tal controvérsia depende do que se esteja entendendo por interesses e/ou desejos.

¹⁵ KINZO, op. cit., p. 29.

Nesse sentido, há uma forte tendência nas experiências democráticas contemporâneas a uma “desforra” da representação de interesses com mandatos institucionalmente livres. A representação resulta na prática e defesa de interesses, seja o de caráter político – o interesse geral – ou o de interesse particular de grupos determinados.¹⁶

Adentramos ao século XXI com democracias estruturadas no campo formal em mandatos imperativos, questionando se a sua prática é vigente, pois nenhum país no mundo adotou extensivamente a prática do mandato vinculado, ou seja, relações institucionais que tornem o representante passível de constrangimentos produzidos pelo representado.

O questionamento substantivo dos mandatos parlamentares livres de vinculação nas democracias contemporâneas se refere à razoável valorização de uma “exigência de presença”, ou seja, a construção de mandatos que apresentem um grau de similitude entre representantes e representados. Ademais, temos o fato de que:¹⁷

a formação e o constante crescimento dos partidos fizeram com que eles se interpusessem – por inércia e não pela má intenção de um ou outro grupo ávido de poder – entre o corpo eleitoral e o parlamento e, de um modo mais geral, entre o titular da soberania e aqueles que de fato deveriam exercer a própria soberania.

O debate incitado por Bobbio entre a *representação política* – vocalizada pela busca de um interesse geral e com representantes independentes – e a *representação de interesses* particulares com mandatos vinculados a grupos organizados, não se restringe a teoria liberal.

Para Madison, (um dos federalistas) citado por Bobbio (2003), a figura do representante deve levar à legislatura os interesses facciosos de que é o porta-voz, de maneira que ela constitua o fórum central onde o conflito social tenha espaço e possa de alguma forma ser controlado, sendo o tempo responsável em corrigir a paixão e o preconceito que dão vez aos interesses facciosos. O que se tem, portanto, é a responsabilidade dos representantes demandarem a casa legislativa com os diversos interesses da sociedade, para que eles possam ser barganhados, a fim de impedir o domínio de uma facção em detrimento de outras.

Karl Marx, também citado por Bobbio, se atenta em conceber mandatos com vínculo entre representante e representado como uma “representação propriamente dita”, mais tarde observada na Comuna de Paris e nas experiências socialistas do século XX. A representação política deve chancelar

¹⁶ BOBBIO, Norberto. Representação e interesses. In: SANTILLÀN, José F. (org.). *Norberto Bobbio: o filósofo e a política* (antologia). Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

¹⁷ *Ibidem*, p. 296.

os interesses de classe, cabendo aos representados o direito de revogação do mandato.

O dilema da representação, o qual não se pode olvidar, é o conteúdo que expressa interesses do representante, que será eleito com um mandato livre (representará o interesse geral) ou imperativo (vinculado a interesses particulares). De maneira alguma, a vinculação do mandato estabelece um “retorno” do representado. Ao contrário, trata-se de decisões emanadas da representação, logo, de um representante. Mas a que interesse deve ele perseguir?

De qualquer modo, a representação adquire o sentido de substituição física do soberano por um representante capaz de transmitir as opiniões, interesses e perspectivas sociais do representado. A democracia representativa se revela um modelo mais representativo do que as democracias diretas e atomizadas em indivíduos isolados na tomada de decisão.

Destarte, trata-se de um modelo que divide atenção aos diálogos en-cetados pela perspectiva da democracia participativa, atenciosa à definição de uma concepção não-hegemônica de democracia, que perpassa pela questão da participação além das formalidades da institucionalidade política.

3 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E AMÉRICA LATINA

53

A contextualização da política na atualidade alcançou um rico grau de especialização. Sem embargo, segue em pauta experiências participativas que visam superar o obstáculo do “vazio representativo”. Todavia, em razão dos déficits da democracia, o fracasso da democracia liberal traduz-se em fraqueza de mandatos vinculados e mandatos livres.

O mau funcionamento das instituições e a falta de uma prática política responsiva têm em assunção a idéia de que os representantes são superiores e mais bem esclarecidos aos representados. Vitale¹⁸ concebe que as atuais adotam a idéia de que o mandato deve ser livre. Ao contrário, Bobbio¹⁹ vem a chamar de desforra da representação de interesses os sistemas democráticos contemporâneos que essencialmente representam interesses de partes da sociedade civil. De outro modo, as democracias modernas são fundamentadas na tradição republicana do mandato livre perseguidor dos interesses da nação na aparência, uma vez que a perspectiva liberal do representante como *advocate* é a crua encarnação dos governos representativos contemporâneos. Os mandatos políticos na atualidade seguem o mero objetivo da satisfação dos seus respectivos eleitorados.

A desconexão entre as instituições democráticas e os cidadãos parte da falta de representantes que se esforçam em “tornar visível e atual um ser invisível

¹⁸ MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. *Katálysis*, v. 10, n. 2, p.143-153, dez. 2007.

¹⁹ BOBBIO, op. cit.

por intermédio de um ser publicamente presente” como pensara Carl Schmitt, na obra citada anteriormente.

O debate da representação para a teoria política contemporânea tem mantido relevância em pelo menos duas dimensões: a) a problemática acerca de como os representantes devem ser escolhidos, a qual engendra discussões sobre sistemas de governo, sistemas eleitorais e sistemas partidários; b) a problemática acerca de como os representantes, uma vez escolhidos, devem se comportar, a qual enseja estudos sobre o comportamento dos atores políticos e sobre o funcionamento das instituições políticas.

A saída para os impasses de qualidade das democracias e o combate aos respectivos “déficits” democráticos tem se encaminhado para uma redefinição do conceito de representação política. Pesquisas empíricas e proposições normativas da teoria democrática têm se ocupado com a representação, vislumbrando seus limites, sabendo que “as eleições ‘engendram’ a representação, mas não ‘engendram’ os representantes”.²⁰ Os parâmetros estabelecidos por diversas agendas de pesquisa coincidem com a preocupação em tornar o representante mais suscetível às vontades dos governados, ou seja, a apresentarem uma *responsividade*.²¹

As abordagens atuais visam superar a antiga oposição binária entre participação e representação em termos de tornar a segunda “virtuada” pela primeira. Ao contrário, o objetivo seria tornar a representação mais “representativa” de fato com disposições gerais, de caráter normativo, passando pela adoção de mecanismos de garantia de medidas a suscitar “elos conectivos” entre representantes e representados e a valorização do papel dos partidos políticos nesta seara (ARATO, 2002; MIGUEL, 2003; URBINATI, 2006; YOUNG, 2006). Para alguns autores, a presença de setores da sociedade civil é precípua para a consecução de mandatos parlamentares mais vinculados com a sociedade, sendo a representação uma dinâmica de circularidade entre as instituições estatais e as práticas sociais, uma relação entre Estado e sociedade civil marcada pela circularidade entre ambos, de transformação do social em político (HOCHSTETLER & FRIEDMAN, 2008; LAVALLE & CASTELLO, 2008; NOGUEIRA, 1998; URBINATI, 2006).

Por muito tempo a representação foi entendida como a separação e a superioridade do representante sobre o representado por elementos de competência e notório saber. A representação seria um ato de substituição do eleitor por alguém que seja em si igual a este, mas em posição mais favorável para defender os interesses da nação. Independente da questão da superioridade, Young problematiza a representação reconhecendo e afirmando

²⁰ URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p.193, 2006.

²¹ MIGUEL, L. F. Impasses da Accountability: dilemas e alternativas da representação política, *Revista de Sociologia e política*, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

que há uma diferença, uma separação entre o representante e os representados. Evidentemente, nenhuma pessoa pode pôr-se por (*stand for*) e falar como uma pluralidade de pessoas. A função do representante de *falar por* não deve ser confundida com um requisito identitário de que o representante *fale como* os eleitores falariam, tentando estar presentes por eles na sua ausência [...] o representante inevitavelmente irá se afastar dos eleitores, mas também deve estar de alguma forma conectado a eles, assim como os eleitores devem estar conectados entre si.²²

Dentre a perspectiva liberal e republicana, ambas não excluem o fato de a representação projetar dado controle e vínculo entre representante e representado. Em outras palavras, vínculos pressupõem participação ativa da sociedade civil. Urbinati²³ – convicta que o problema da representação política consiste no seu déficit de democracia²⁴ – reflete tipos e aspectos de relacionamento entre cidadãos e representantes: uma representação democrática deve

ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos [...] a democracia representativa é uma forma de governo original, que não é idêntica à democracia eleitoral [...] a soberania popular, entendida como um princípio regulador “*como se*” guiando a ação e o juízo político dos cidadãos, é um motor central para a democratização da representação.

A autora confere ao representado a liberdade (e legitimidade) de se fazer presente durante o mandato, sendo interessante a participação deles, ratificando o que ela vem a nomear de *poder negativo*, tendo consciência que²⁵

não é novidade dizer que embora os procedimentos possam conter a desordem social, sua eficácia é amplamente dependente de fatores éticos ou culturais. Isso é verdadeiro particularmente no caso da representação, pois o mandato que amarra o(a) representante à sua consciência é essencialmente voluntário; não é legalmente vinculativo.

²² YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 149, 2006.

²³ URBINATI, op. cit., p. 191.

²⁴ Urbinati tem sido considerada uma das mais importantes autoras que visam refletir os desafios e possibilidades da representação política. Para Feres Júnior & Pogrebinski (2010) “a representação pertence à história e à prática da democratização e que tão importante quanto repensar o conceito de representação é pensar um conceito de representação democrática. O que está em jogo, portanto, é indagar as condições por meio das quais a representação pode ser (e pode vir a se tornar ainda mais) democrática” (p. 141).

²⁵ *Ibidem*, p. 216.

Para Urbinati, a concepção política de representação tende à “adesão” ou, mais detidamente, ao termo mais congruente ao sentido ora formulado: à representatividade. Esta idéia – original do termo *representativity* – indicaria mais do que uma mera adesão do representante às segmentações sociais politicamente à constituição da relação da representação. Na verdade, para a autora a representatividade, ao lado do conceito de ‘defesa’ (*advocacy*), seria um dos aspectos irreduzíveis que caracterizariam uma representação como democrática. Ela induziria relações políticas (e não meramente jurídicas) de controle e responsabilidade, confirmando a representação como um processo circular entre as instituições estatais e as práticas sociais, e possibilitando que a mesma seja encarada como um modo de participação.

Neste ínterim, a questão da representação política não exclui faixas mínimas de participação para além das urnas. Nogueira admite essa possibilidade partindo do pressuposto que

a representação não exclui que os indivíduos, os grupos, as associações, participem diretamente da vida pública, tanto no sentido de eleger bons representantes e de fiscalizá-los quanto no sentido de exercer pressão e controlar o poder do Estado, quanto enfim no sentido de agir para organizar melhor a comunidade.²⁶

No que concerne ao poder democrático, pode-se dar relevo tanto à participação quanto à representação, uma vez que:

numa situação democrática, todos participam e se fazem representar. Os representantes mantêm vínculos fortes com os representados. Representam-nos politicamente e por isso têm autonomia para decidir, mas não se descolam deles, nem viram as costas para eles.²⁷

Os representados escolhem

representantes e os fiscalizam, mas agem para interferir diretamente em todo o circuito da tomada de decisões. Fazem isso mediante pressões e negociações, bem como mediante atos de contestação das ordens e dos comandos e mediante ações práticas de proposição positiva, destinadas a equacionar e resolver problemas [...] a política democrática não pode ser concebida sem participação, representação e institucionalização, tanto quanto de uma idéia de limitação e regulamentação do poder coercitivo. Só temos como admitir um Estado soberano (isto é, livre e responsável perante seus súditos e

²⁶ NOGUEIRA, op. cit., p. 115.

²⁷ Ibidem, p. 116.

diante dos demais Estados) se admitirmos a presença de um povo soberano (isto é, capaz de se autodeterminar).²⁸

Segundo Powell²⁹ um governo democrático é responsivo quando implementa políticas que os cidadãos querem. A representação satisfaz o eleitor na medida em que este tem suas demandas e interesses assumido pelo representante. Desse modo, temos um axioma: a responsividade será alcançada potencialmente pela capacidade da representação tornar-se mais democrática, impescindindo da participação dos eleitores e das organizações da sociedade civil junto aos mandatos.

Embora os representantes persigam a satisfação de suas bases, não se observa uma inclinação dos eleitos para estabelecer uma relação de fiscalização e prestação de contas. Leydet enxerga uma dupla-crise da representação. Crise dos dois modelos em questão: uma de caráter particular da sociedade, ligada a uma visão individualista (liberal) e uma organicista, um todo (comunidade política) precedendo as partes (republicano). A crise da representação seria

no sentido eminente, mas também crise da representação-mandato, na medida em que a radicalização da exigência de presença/de identidade, de que é portadora a democracia contemporânea, conduz ao questionamento da capacidade dos parlamentos para assegurar adequadamente essa segunda forma de representatividade.³⁰

57

Numa discussão semelhante, Miguel (2005) pensa no êxito da democracia representativa que “especializa” a política em torno de profissionais, sabendo que a política serve-se de técnicos. Segundo o autor

nossos estados são muito extensos para que todos reúnam-se e muito populosos para que se possa imaginar um diálogo que incorpore cada um de seus cidadãos. As questões políticas são complexas demais para que dispensemos a especialização dos governantes, e, por sua vez, os afazeres privados absorvem demais cada um de nós, reduzindo ao mínimo o tempo para a participação política.³¹

Para ele, além da ausência da grande parte da população no cotidiano da política, a democracia representativa apresenta um conjunto de problemas, destacando-se três aspectos:

²⁸ NOGUEIRA, op. cit., p. 116.

²⁹ POWELL JR., G. Bingham. *Elections as instrument of democracy*. New Haven: Yale University Press, 2000. p. 62.

³⁰ LEYDET, op. cit., p. 81.

³¹ MIGUEL, op. cit., p. 26.

(1) a separação entre governantes e governados, isto é, o fato de que as decisões políticas são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa dos que serão submetidos a elas; (2) a formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional acima mencionada. O “princípio da rotação”, crucial nas democracias da Antiguidade – governar e ser governado, alternadamente –, não se aplica, uma vez que o grupo governante tende a exercer permanentemente o poder e (3) a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas das dos governados, quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social, conforme Michels (1982 [1914]) tentou demonstrar já no início do século XX (p. 26-27).

A crise da representação tem um caráter multifacetado. O aprofundamento da crença de que vivemos numa era de baixa qualidade da democracia estimula pesquisas e questionamentos se as concepções e práticas representativas são dadas em comum acordo. As práticas dos representantes merecem um mais amplo detalhamento analítico por parte da ciência política e da teoria democrática. Uma perspectiva analítica tem se destacado em alguns debates, dentre eles, o papel da sociedade civil em produzir uma representação coletiva. Concordamos com Lavalle que

é pertinente buscar uma perspectiva analítica que permita elaborar o papel inédito a representação coletiva conjugando uma tríplice operação: primeiro, preservar o núcleo normativo mínimo da representação – atuar em favor do representado; segundo, não aplicar critérios de avaliação que condenem *a priori* as novas práticas de representação à ilegitimidade – em definitivo, organizações civis não são nem podem agir como partidos políticos; terceiro, examinar essas práticas contra o pano de fundo da reforma da democracia a partir dos seus efeitos de inclusão política, sem suspender, todavia, as exigências normativas próprias de toda representação política democrática, o que inclui dispositivos de expressão de preferências e sanção sobre o representado. O pensamento de Edmund Burke oferece perspectivas interessantes para avançar na revisão do conceito de representação de modo a alargar suas fronteiras conforme esboçado acima. Segundo afirmara Burke (1774) o melhor dispositivo para garantir a autenticidade

de da representação – sua representatividade – seria a existência de um compromisso representativo genuíno; entretantes, dada a contingência desse componente subjetivo, a introdução de mecanismos institucionais formais tornava-se iniludível e desejável. A presunção de representar alguém, é claro, não equivale à sua efetiva representação; no entanto, o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irredutível a dispositivos institucionais. Embora a dimensão subjetiva da representação tenha sido sistematicamente desvalorizada no campo das teorias da democracia, como apontado por Sartori em reconhecimento à arguta intuição de Burke quanto à importância dessa dimensão, as regras e desenhos institucionais tornam-se impotentes quando representantes não são animados ou comovidos por um “sentimento de representação” – *idem sentire, animus* (Sartori, 1962).³² De modo mais preciso, se a representação é irredutível à mera representação presuntiva, a representatividade não pode prescindir do compromisso de representar. Aliás, não é descabido esperar que esse compromisso tenda a se manifestar com maior intensidade nas formas de representação coletiva do que no comportamento de partidos no parlamento.³³

4 REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: O CASO LATINO-AMERICANO

Um ponto importante para o desenvolvimento das agendas de pesquisa sobre a representação é a compreensão da participação da sociedade civil no processo decisório frente ao Estado, sem o intermédio de representantes. Trata-se da participação de movimentos sociais, ONGs, associações, sindicatos etc. em espaços de participação e deliberação sem a necessidade do estabelecimento de uma relação institucionalizada por via eleitoral. Em especial, o processo de fortalecimento dessa tendência pode ser observado na América Latina, que vivencia um período de democratização nas últimas décadas, posterior a um ciclo de regimes autoritários. Ainda assim, as estruturas estatais guardam um desenho autoritário intocado e resistente aos impulsos participativos.

É incontestável o fato da democracia assumir um lugar central ao longo do século XX. O conceito de democracia participativa maturada nesse ínterim perpassa pela ampliação do conceito de política mediante a participação dos

³² Cf. A teoria da representação no Estado representativo moderno. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Minas Gerais, 1962.

³³ LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 23 out. 2010.

cidadãos e a deliberação constituída em espaços públicos, sendo a democracia, não obstante, um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões. A democracia não pode servir somente como método de seleção e legitimação de governos, ou seja, “um método político, isso é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas”.³⁴

A participação democrática se contrapõe a essa concepção hegemônica de democracia. A concepção contra-hegemônica não descarta o procedimentalismo como elemento marcante da democracia. Mas avança no sentido da política ter como elemento constitutivo uma gramática social imprescindível à participação social e à pluralidade social e cultural da humanidade.³⁵

A América Latina situa a agenda de discussão da democracia a partir dos anos 80 por meio de três aspectos: em primeiro, recolocou no debate a relação entre procedimento e participação social, fruto da influência dos movimentos sociais no processo de democratização em alguns países. Em segundo lugar, o aumento da participação social levou a uma redefinição sobre a adequação das questões burocráticas ao nível local. Por último, o problema da relação entre representação e diversidade cultural e social.³⁶

Para os autores, existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. Esta, para tais, começa a emergir nos países semiperiféricos e periféricos, o que nos leva à disputa pela construção da democracia na América Latina. O projeto de democracia participativa se baseia na:

ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos, do que deriva uma noção de democracia como um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício de governo.³⁷

Para a autora, ao lado do projeto democrático-participativo convive o projeto autoritário e o neoliberal. O projeto democrático-participativo tem como núcleo central a concepção de aprofundamento e radicalização da democracia, que se depara com as limitações da democracia liberal-representativa como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade civil. Além do que

³⁴ SCHUMPETER, 1942 apud SANTOS & AVRITZER, 2009, p. 45.

³⁵ SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

³⁶ *Ibidem*, p. 55.

³⁷ DAGNINO, E., OLVERA, A. J.; PANFICHI. “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e terra; Campinas: UNICAMP, 2006.

na América Latina, essa formulação do aprofundamento democrático por meio da extensão da participação, orientada para uma maior publicização do Estado que pudesse garantir os direitos de cidadania, encontrou sua expressão mais elaborada no Brasil. A partir dos anos 1980, movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, ONGs e outras organizações da sociedade civil, bem como partidos políticos à esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores (PT), participaram do esforço de elaborar e difundir esse conjunto de idéias [...] ela se concretizou institucionalmente na Constituição de 1988 que, ao consagrar o princípio da participação no exercício do poder no seu artigo 1º, abriu caminho para a implementação de instâncias participativas de vários tipos, tais como os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos.³⁸

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

61

O conceito de representação confere autonomia ao representante desde as formulações iniciais durante a política moderna. No entanto, a teoria democrática contemporânea aponta a necessidade de “diminuir” esta autonomia por meio da criação de vínculos simbólicos-descritivos (similitude) e de interesses entre representante e representado, dando ênfase à “tomada de posição”.

Soma-se a este debate o papel da participação e o seu caráter de complementaridade às instituições representativas, especialmente, no que tem sido pesquisado no contexto latino-americano. Este artigo, portanto, buscou debater de maneira inconclusiva o panorama do que se pode esperar das formulações normativas em torno das democracias atuais, mas o fato é que não se pode descartar enquanto agenda de pesquisa a vitalidade da discussão da participação e representação como processos confluentes, que deem conta, inclusive, das angústias e incertezas que rondam as democracias e os seus protagonistas. Talvez seja possível prever o sentido incontornável da participação como complementaridade à representação na construção normativa da democracia. Este não é um debate recente, mas muito bem solidificado desde o momento fundacional da representação na política moderna.

³⁸ Ibidem, p. 49.

REFERÊNCIAS

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, n. 55-56, 2002 . Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 19 out. 2010.

ARAUJO, Cícero. Representação, retrato e drama. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 22 out. 2010.

ARENDT, H. *A condição humana*. Tradução: Roberto Raposo. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

BAUMAN, Z. *Em busca da Política*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

_____. Representação e interesses. In: SANTILLÀN, José F. (org.). *Norberto Bobbio: o filósofo e a política* (antologia). Rio de Janeiro: Contraponto, 2003. p. 287-304.

DAGNINO, E. *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____; OLVERA, A. J.; PANFICHI. “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”. In: _____. OLVERA, A. J.; PANFICHI, A (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e terra, Campinas: UNICAMP, 2006.

DOMINGUES, J. M.; PONTUAL, A. C. “Responsabilidade ambiental e esfera pública na América Latina”. In: DOMINGUES, J. M. *Aproximações à América Latina: desafios contemporâneos*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007.

FERES JUNIOR, J; POGREBINSCHI, T. *Teoria Política contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 139.

HOCHSTETLER, Kathryn e FRIEDMAN, Elisabeth Jay. Representação, partidos e sociedade civil na Argentina e no Brasil. *Cad. CRH*, v. 21, n. 52, p.47-66, jan./abr. 2008.

KINZO, M. G. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo, Símbolo, 1980. p. 30-31.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. Sociedade, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. *Cad. CRH*, v. 21, n. 52, p. 67-86, abr. 2008.

_____; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 23 out. 2010.

LECHNER, Norbert. Os novos perfis da política: um esboço. *Lua Nova*, São Paulo, n. 62, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 17 out. 2010.

LEYDET, Dominique. Crise da Representação: o modelo republicano em questão. In: CARDOSO, Sérgio (org.) *O retorno ao republicanismo*: Belo Horizonte, UFMG, 2004. p. 76-77.

MANIN, B. *As Metamorfoses do governo representativo*. Tradução: Vera Pereira. Nova York: Cambridge University Press, 1998.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. *Katálysis*, v. 10, n. 2, p.143-153, dez. 2007.

MIGUEL, L. F. Impasses da Accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

_____. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Rev. bras. Ci. Soc.*, vol. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.

NOGUEIRA, M. A. *Potências, limites e seduções do poder*. São Paulo: UNESP, 2008.

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 19, n. 54, fev. 2004. Disponível em:<<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 27 nov. 2010.

PITKIN, H. *The Concept of Representation*. San Francisco: University of California Press, 1967. p. 153.

_____. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, 2006.

POWELL JR., G. Bingham. Elections as instrument of democracy. New Haven: Yale University Press, 2000. p. 62.

RENNÔ, L. Responsividade e qualidade da democracia: eleitores e representantes no nível federal. In: LOPEZ, F.; SÁ E SILVA, F (coord.). *Mesa Redonda ABCP/IPEA: A nova institucionalidade democrática: papel do Estado e novas formas de articular representação e participação*. Brasília: IPEA, 2010 (no prelo).

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 4 ed. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SCHMITT, Carl. *Théorie de la constitution*. Tradução de O. Beaud. Paris: Presses Universitaires de France, 1993.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p.191-228, 2006.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p.139-190, 2006.