

40º Encontro Anual da ANPOCS
SPG31 Teoria política, democracia e justiça

Artigo

REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA E INCLUSÃO PARTICIPATIVA:
Transformações nas perspectivas de controle e igualdade política

Mariana Cockles Teixeira

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA E INCLUSÃO PARTICIPATIVA:

Transformações nas perspectivas de controle e igualdade política.

Mariana Cockles Teixeira¹

Ana Tereza Duarte Lima de Barros²

Resumo

O trabalho discute as transformações no sentido da representação democrática e como as mudanças sociopolíticas promoveram questões específicas de controle e demandas por participação política, especialmente de grupos marginalizados, nos centros de poder decisório. Essas mudanças promoveram uma ampla revisão, por parte da Ciência Política, na maneira como o vínculo entre representação e democracia se estabelece contemporaneamente, trazendo novas interpretações da atividade representativa e novas categorias analíticas. Primeiro, são discutidos os elementos da concepção tradicional de representação democrática. Em seguida, são mencionadas as mudanças nas relações políticas que levaram ao questionamento desta definição tradicional e como a adaptação do governo representativo impactou sobre as questões de controle e igualdade política. Por fim, abordamos como os problemas surgentes foram absorvidos por parte da literatura, trazendo novas formas de enxergar a atividade representativa e, consigo, novas respostas às demandas pela democratização do governo representativo.

1. A CONCEPÇÃO TRADICIONAL DE REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA

Com a difusão de concepções mínimas de democracia, que condicionam a existência do regime quase exclusivamente à existência da competição livre pelo voto, é natural que se tenha padronizado, em paralelo, uma definição que vincula, essencialmente, a representação política às eleições. Discutirei, então, algumas

¹ Mestranda em Ciência Política (UFPE). Bolsista de Mestrado da Facepe. Graduada em Ciência Política (UFPE). E-mail: marianacockles@gmail.com.

² Mestranda em Ciência Política (UFPE). Bolsista de Mestrado do CNPq. Graduada em Direito (Unicap). E-mail: anaterzadlb@gmail.com.

características do que ficou conhecido na literatura como a concepção tradicional (*the standard account*) de representação política.

Pode-se dizer que a representação, sob essa concepção, implica: (i) em uma relação do tipo agente-principal, onde os representantes são responsivos aos interesses de quem representa; (ii) no controle de responsabilidade dos cidadãos sobre os representantes, que se mantêm *accountables*; (iii) em uma dependência entre igualdade política e a extensão do direito ao voto; (iv) e na identificação espacial (através dos distritos eleitorais) entre representantes e representados (URBINATI & WARREN, 2008:388; CASTIGLIONE & WARREN, 2006:1).

A condição de agência é implícita à própria natureza relacional da representação: não faz sentido falar em representante sem vinculá-lo ao que, ou a quem, é representado. Implica dizer que uma análise sobre representação visualiza a ação representativa como uma moeda de dois lados; um ligado aos representantes, outro aos representados. Enquanto alguns autores optam por examiná-los conjunta e simultaneamente, (MANSBRIDGE, 2003), outros acreditam que uma separação entre as duas dimensões não só é possível, mas desejável, já que podem tanto facilitar a análise (REHFELD, 2013), quanto preservar e destacar seu caráter democrático (URBINATI, 2013).

Seja qual for a abordagem, identificar essa dualidade narrativa e a complexidade dos sentidos com os quais são empregados parece ter esclarecido a existência de uma série de relações entre os elementos da representação. Como bem apontam Castiglione e Warren (2006:5-8), uma das maiores contribuições do trabalho de Hanna Pitkin, “*The concept of representation*” (1967), foi promover uma concepção de representação política que levasse em conta os dois lados e como a fluência de significados por trás da representação pode determinar a maneira como a relação entre o representante e o representado é observada.

Nesse sentido, David Plotke (1997:27) concorda com as observações de Pitkin. Plotke acredita que a representação entalha três elementos que determinam seu significado e como a agência se desenrola: ausência de identidade, simbologia e contextualização. Primeiro, a ausência de identidade (*nonidentity*) diz respeito à medida na qual uma entidade é representante de todas as demais às que se refere³. Segundo, a simbologia é relacionada à ligação entre o agente e o principal, já que a representação não se refere a um vínculo natural, mas significativo entre os dois. Terceiro, a

³ Uma maçã em particular pode representar uma categoria mais geral que corresponde a todas as maçãs.

contextualização faz parte da representação, pois as demandas dos cidadãos pela ação pública surgem em resposta a problemas e condições conjunturais.

Pitkin também acredita que as circunstâncias e os significados determinam a maneira como a representação deve ser interpretada. Com base nisso, desenvolve uma categorização clássica, sempre observando como a relação de agência e a maneira como a representação é interpretada influenciam na forma que esta assume⁴. Entre as versões desenvolvidas por Pitkin, a representação formal mais se assemelha à concepção tradicional de representação. Ela incorpora duas características que substanciam a natureza procedimental da representação democrática: a autorização e a responsabilização/*accountability* (PITKIN, 1967:43).

Estes dois elementos correspondem às duas dimensões da agência na representação: enquanto o primeiro faz referência à uma ação que se dirige dos representados (parte do principal), o outro dirige-se no sentido contrário (parte do agente). Através do propósito da autorização, as instituições são democráticas na medida em que os cidadãos decidem, amplamente, como o governo é formado.

Por sua vez, a responsabilização toca na qualidade da governança e na manifestação de como os cidadãos julgam a ação política. Mais especificamente, a característica que aproxima as duas dimensões na relação representativa são as eleições: tanto em um movimento, quanto em outro, é o voto popular que determina a legitimidade democrática da representação política.

Os elementos da categoria formal ligaram-se tão profundamente à definição tradicional da representação política, que o próprio sentido das eleições às vezes é confundido com a racionalidade da democracia. Manin, Przeworski e Stokes (2006) abordam esse vínculo através da discussão dos elementos autorizativo e de responsabilização.

Segundo os autores, “a alegação que conecta a democracia e a representação é que na democracia os governos são representativos porque são eleitos” (*ibid.*:105). Já Peter Mair (2006) fala em legitimidade e responsabilidade, enquanto associa a expressão de preferências e a ação de produzir governos com, respectivamente, o voto expressivo e o voto instrumental (ROSE & MCALLISTER, 1992 *apud* MAIR, 2006:7).

As ideias de Manin, Przeworski e Stokes sobre a ligação entre representatividade e democracia traduzem a visão que se popularizou em Ciência Política desde a

⁴ As categorias elaboradas por Pitkin são discutidas na terceira seção (p. 11).

racionalização do pensamento democrático e a difusão da abordagem liberal-pluralista, a qual será discutida adiante. Por ora, é suficiente saber que foi reconhecido que o voto, como instrumento fundamental de participação, não parece ser bastante para assegurar o controle dos cidadãos sobre o governo. Passa-se, então, a questionar a capacidade das instituições representativas eleitorais de serem efetivamente democráticas.

Mas a solução que aparece nos estudos que adotam a interpretação tradicional preserva o sentido eleitoral da representação democrática. A resposta mantém-se na defesa de que as lacunas entre democracia e representação podem ser satisfatoriamente superadas através do aperfeiçoamento do desenho institucional que estrutura o voto (MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, 2006:134).

Apesar das divergências sobre como essas relações se estabelecem, o que liga os autores que analisam as dimensões de autorização, responsividade e responsabilização é a opinião de que os pontos de conexão entre cada uma delas são tão complexos, quanto dinâmicos. Os mecanismos que reforçam um destes elementos tendem a onerar os custos para outro; observamos uma tendência da literatura sobre desenho institucional de considerar a existência de uma série de *trade-offs* entre responsabilização e a identificação ou similaridade na relação de representação (ARATO, 2002:89) ou entre *accountability* e as prerrogativas protecionistas do constitucionalismo (*ibid.*:95; URBINATI & WARREN, 2008:399).

Devido a esse tipo de complexidade, outros autores, como Philip Pettit, discordam que as eleições provêm instrumentos eficientes de *accountability* e representação, simultaneamente (PETTIT, 2010). A ideia de que o controle de responsabilização vai além o dispositivo do voto leva Pettit a acreditar que “[the] democracy is too important to be left to elected politicians alone”⁵ (*ibid.*:433).

Além da questão do controle, o vínculo entre representação e democracia também trouxe a ideia da participação para o centro das instituições eleitorais. O que foi estabelecido nas abordagens liberal-pluralistas da democracia – principalmente entre as que colhem os princípios racionalistas *weberianos*, como os argumentos realistas difundidos a partir das ideias de Schumpeter⁶ – como princípio de igualdade passou a ser ligado diretamente à franquia eleitoral.

⁵ “[A] democracia é muito importante para ser deixada apenas nas mãos dos políticos eleitos” (tradução livre).

⁶ Cf. WEBER, 2009; SCHUMPETER, 1961.

Como a representação foi, tradicionalmente, trabalhada como um substituto imperfeito da democracia clássica, inadaptável às dimensões das sociedades do século XX, o controle dos cidadãos através do voto passou a figurar como o melhor meio de manutenção de poder (*kratos*) pelo povo (*demos*) (DAHL, 1989a; SCHUMPETER, 1961:296). Além disso, como Manin (1997) observou, os fundadores do governo representativo ocuparam-se em concentrar o princípio igualitário da democracia no aparato eleitoral e nos direitos constitucionais ligados às eleições. Uma vez que o sufrágio eleitoral passou pelo processo de distensão, cessaram as preocupações com os aspectos pouco igualitários que o sistema assumia.

Manin acredita que esse processo de substituição do sorteio e da deliberação popular, nos moldes da democracia clássica, pela competição eleitoral pelos cargos públicos (somado ao sufrágio que se expandia) traduziu a vitória do elemento aristocrático, denominado pelo autor, princípio da distinção (MANIN, 1997:94). Implica dizer que, apesar da expansão dos direitos políticos, e do decorrente aumento de abrangência na participação, a estrutura do poder representativo sempre gerou, sob graus variados, uma desigualdade intrínseca (no mínimo) entre representantes e representados.

Evidentemente, a questão da igualdade encaminha-se transversalmente à participação dos cidadãos na esfera pública. A suficiência do voto passou a ser questionada já nos anos 1960, com o declínio da *rationale* elitista que o pluralismo *schumpeteriano* difundiu no pensamento democrático, e o surgimento de abordagens ancoradas na premissa da escolha racional (BOHMAN & REHG, 1997:11), com destaque para a lógica *downsiana* do mercado de votos (BARRY, 1970:13).

Mas, voltando à concepção tradicional de representação, a questão do “eleitoralismo” recai menos sobre o voto como mecanismo principal – e por vezes único – de participação e mais na maneira como a circunscrição eleitoral foi concebida. Classificar os redutos territorialmente parece ter satisfeito bem a transmissão das preferências dos eleitores para os representantes nas democracias de massa (CASTIGLIONE & WARREN, 2006:1), o problema é que esse conceito passou a provocar deformações na representação à medida que as mudanças na estrutura política começaram a emergir das relações sociais.

Urbinati e Warren (2008) discutem que as circunscrições eleitorais de base territorial representaram um importante avanço na igualdade política, especialmente durante a formação dos governos representativos. Entretanto, à medida que a agenda de interesses pós-modernos dispersou as preferências dos cidadãos, a representação distrital

passou a abranger apenas uma entre múltiplas esferas de demandas individuais. Em decorrência, segundo os autores, questões não relacionadas à dimensão espacial – como as que são ligadas à etnicidade, gênero e religião, por exemplo – passaram a compor a representação política (*ibid.*:390; DAHL, 1971b).

O problema com a multiplicação dos atores representativos que passaram a abraçar a interseccionalidade de interesses e as demandas setoriais surgiu quando essa nova estrutura começou a complicar as dimensões *accountability* e legitimidade (URBINATI & WARREN, 2008:390), porque o formato institucional, em acordo com a definição tradicional de representação, não foi capaz de compartimentalizar eficazmente as novas formas de ação representativa. Um dos maiores desafios contemporâneos postos à teoria democrática aparece justamente na necessidade de se adequar o desenho institucional do governo democrático a um sentido de representação que lide não só com as limitações atuais da circunscrição eleitoral com base no território, mas também – e por consequência – com o aperfeiçoamento prático, formal, da inclusão e igualdade na esfera pública.

2. MODIFICANDO A REALIDADE SOCIOPOLÍTICA, MODIFICANDO A REPRESENTAÇÃO

A reconfiguração espacial das preferências do eleitorado surge como resultado de uma profunda dinamização da estrutura política e social tanto a nível doméstico, quanto a nível internacional. Sob uma perspectiva institucional, observamos (i) a proliferação de organizações supranacionais e (ii) a multiplicação de arenas decisórias e assuntos coletivos sob o controle de agências especializadas, sem conexão legal com instituições estatais; sob a perspectiva social, verificamos (iii) o crescimento das demandas de reconhecimento e representação baseadas na identidade, (iv) com a individualização dos interesses dos cidadãos (v) e a volatilidade das preferências temáticas, além de (vi) um progressivo crescimento da alienação aos assuntos públicos (CASTIGLIONE & WARREN, 2006:3; MAIR, 2009:6).

Associadas, essas transformações na realidade sociopolítica têm modificado o fator relacional da representação, provocando uma ampla revisão em vários elementos de sua concepção tradicional. Nesse sentido, serão discutidos dois pontos de destaque na teoria democrática – o controle e a participação – e como os avanços da área levaram à elaboração de novas categorias de análise da representação, preocupadas em identificar e

trabalhar o fundamento democrático nas formas contemporâneas do governo representativo.

2. 1 CONTROLE POPULAR E AUTOGOVERNO

O papel do crescimento da influência dos meios de comunicação e da quebra na relação entre o eleitorado e os partidos políticos se mostrou crucial para essas mudanças. Sobre o assunto, Manin (1997:218) observa que a criação dos canais de comunicação direta entre os representantes e os cidadãos dispensou o intermédio das redes de relações partidárias, levando a transição das democracias de massa para uma nova forma de representação, marcada pela centralidade da figura pública dos candidatos.

Essa nova forma de representação, que o autor identifica como democracia de “público”, passa a centralizar características visuais e psicológicas dos representantes, em vez das virtudes políticas estimadas na democracia de massas (*ibid.*:220). Em decorrência, os partidos políticos perderam, progressivamente, a função de agência na relação entre representantes e eleitores, cedendo lugar às figuras pessoais dos candidatos. Peter Mair (2009) explica que o declínio da centralidade da política partidária teve origem quando os interesses dos eleitores tornaram-se difusos e complexos o bastante para reduzir a capacidade dos partidos de agregar as preferências dos eleitores.

Segundo o autor, esse processo desestabilizou a balança de autorização, *accountability* e responsividade, danificando o vínculo da representação com a democracia (MAIR, 2009:16-17): (i) os partidos redirecionaram suas atividades da população ao Estado, portanto, quando não estão centrados no governo, ou se verifica um deslocamento do poder decisório, ou a liderança do governo não age com eficiência; (ii) ocorre uma “despolitização” das atividades das figuras partidárias, prejudicando a legitimidade de suas decisões; (iii) o ceticismo e a descrença popular em elementos do sistema democrático aumentam; (iv) cresce a divisão entre partidos que governam, mas não suprem a representação e os partidos de apelo social e populista que representam, mas não ascendem ao poder; (v) aumenta a lacuna entre responsividade e responsabilidade, com a substituição dos partidos por uma série de novos atores representativos, afastados da legalidade da responsabilização formal.

Essas mudanças demonstram o que Manin previu como a progressiva deterioração do controle democrático; processo que resultou da ruptura da previsibilidade das ações do representante – a escolha do voto, que antes era feita com base nos programas

partidários, passa a ser realizada de acordo com a capacidade persuasiva e a imagem dos candidatos particulares (MANIN, 1997:233).

Sobre o mesmo diagnóstico, Mair concluiu que um dos maiores desafios à representação democrática é lidar com as novas demandas de representação através da diminuição do hiato entre representantes e representados (MAIR, 2009:17). Mesmo com a emergência de novos atores, espaços decisórios e formas de participação política, “[the] representative government appears to have ceased its progress towards popular self-government”⁷ (MANIN, *loc. cit.*).

Nesse sentido, Nadia Urbinati (2013) estende as preocupações de Manin quanto ao crescimento do apelo visual e personalista da democracia de público para a qualidade do controle democrático. Sua crítica principal também se dirige à nova forma que a relação de agência assumiu a partir da distância entre representantes e representados, mas Urbinati assume uma abordagem diferente de Mair. Enquanto o autor explica que o aumento da dificuldade de atribuição de responsabilidade e a diminuição do domínio popular sobre o governo foram provocados pela ampliação da vacuidade no espaço que conectava representante a representados, Urbinati atribui o problema à conjunção das duas esferas (*ibid*:13).

Segundo a autora, a centralidade do papel comunicativo e a forma assumida pela representação na democracia de audiência provocou um desequilíbrio no que ela identifica como a “diarquia” da decisão e da opinião. Separadas, as duas dimensões da representação asseguram que a autorização e a *accountability* sejam executadas de modo a preservar o efetivo controle dos eleitores sobre o governo. O problema surge quando o domínio da decisão (âmbito das instituições ligadas à formação da Lei) e da opinião (âmbito do julgamento político pela população) misturam-se, em decorrência da dinâmica política que o processo de publicitação da atividade política produz.

Para além das instituições tradicionais que promovem a legitimidade democrática, os argumentos da autora tendem a destacar a importância da autonomia da discussão pública – principalmente diante do crescimento da influência privada da mídia –, em consonância com as preocupações das teorias deliberativas. Além de alertar sobre os formatos antidemocráticos que a representação pública pode assumir, (como as democracias populista e plesbicitaria), Urbinati discute como a questão do controle recai sobre o âmbito participativo, promovendo desequilíbrios nas relações de poder e,

⁷ “O governo representativo parece ter cessado seu progresso em direção ao autogoverno popular.” (tradução livre).

portanto, um processo político excludente. O resultado seria “uma dupla corrupção que consiste em excluir aqueles de igual cidadania de uma presença significativa nos fóruns de opinião. De tal modo que os excluídos não podem sequer provar sua exclusão.” (*ibid*:9).

2.2 IGUALDADE E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Apesar das divisões que a revisão da representação democrática tem produzido, as preocupações de Urbinati fazem parte de uma tendência que une aquela parcela da teoria democrática dedicada a questionar a concepção tradicional de representação política. É possível observar que a relação entre o impacto que o controle popular sofreu e o surgimento de novas demandas por inclusão nas esferas participativa e decisória ganharam relevo, com graus diferentes, em praticamente todas as análises que revisam como a atividade representativa redefine-se.

Revisitando as novas abordagens das análises sobre as mudanças no conceito de representação, Urbinati e Warren (2008) concluem que a concepção tradicional não atende mais aos requisitos do ideal de inclusão política de *todos* afetados pelas decisões governamentais. Segundo os autores, de fato, o formato institucional derivado da tradição representativa mantém o poder deliberativo e decisório sobre a elaboração das políticas públicas sob o domínio de uma elite política eleita. Esse domínio sustenta-se, entre outros fatores, na falta de segurança dos eleitores de que suas demandas chegarão, de fato, a serem consideradas.

Além do problema da responsabilização e da corrupção nas relações representativas, Castiglione e Warren observam que a complexidade da relação entre representação e igualdade agrava-se mais ainda considerando que esse vínculo é altamente sensível a instituições que exageram os poderes da maioria (2006:1). Alternativas políticas, como o controle constitucional para a proteção de direitos e representação de grupos marginalizados sempre puseram questões sobre o limiar entre os problemas previstos pelo dilema “*madisoniano*”⁸ decorrente do princípio majoritário ou pela proteção da igualdade, enquanto princípio fundamental da democracia (DWORKING, 2013:282; ARATO, 2002:91).

⁸ Cf. DAHL, 1989b:13.

Portanto, pensar na aproximação adequada entre representação e o ideal democrático da igualdade política requer não só a adaptação institucional do modelo representativo à participação ampla e efetiva dos cidadãos, mas também na elaboração de uma maneira de inserir as preferências de minorias no cálculo das decisões públicas, sem ferir o princípio majoritário. Robert Dahl considera que o “problema da inclusão”⁹, essencial a todas as democracias, consiste em uma questão temporal, que se coloca sob o julgo social sobre quais indivíduos são habilitados a participar da atividade política (1989a:188). E a própria igualdade política depende de como é concebida a democracia; portanto, depende de como o princípio majoritário é trabalhado quando se confronta com o pressuposto da isonomia.

Schumpeter acredita que, em respeito ao princípio majoritário, as sociedades devem ser livres para determinarem a abrangência da cidadania de acordo com a cultura sociopolítica peculiar ao local (1961:294). Porém esse critério permite que a definição procedimental do primeiro não elimine da categoria democrática, por exemplo, organizações políticas androcentristas ou escravocratas (e a decorrente exclusão sistemática de parcela da população local, composta pelas mulheres ou, segundo o exemplo da escravidão racial, pelos negros). Mesmo ambos adotando definições procedimentais do regime, a concepção de democracia de Dahl, nas palavras do autor, não admitiria a existência de um arranjo democrático que vai de encontro ao pressuposto da ampla isonomia – concebido pelo mesmo como o “princípio forte da igualdade” (1989a:46-47).

Quanto ao sentido democrático do governo representativo, é evidente que a participação política desempenha um papel fundamental em relação a ambos os elementos discutidos – controle popular e “problema da inclusão”. As teorias liberais da democracia, seja sob a forma racionalista de Schumpeter ou pluralista de Dahl, tenderam a condicionar as liberdades à proteção da Lei (MARQUES, 2007), deixando pouco espaço para os processos de emancipação social de grupos que demandam não só igualdade substantiva, mas também formal – como, por exemplo, os movimentos que combatem a discriminação legal com base em padrões heteronormativos.

Esse, entre outros problemas, levou a uma série de reformulações posteriores à tradição liberal. Nesse sentido, a participação e a autonomia do cidadão ganham mais ênfase na alternativa posta pela corrente deliberativa da teoria democrática. Influenciada

⁹ Diz respeito à seleção dos critérios que determinam a inserção dos indivíduos no *demos* (DAHL, 1989a:188).

principalmente pelo pensamento “*habermasiano*”, a teoria deliberativa desconsidera a premissa das preferências individuais fixas da vertente liberal e centra o processo político na discussão/comunicação pública, realizadas em espaços comunitários, onde as escolhas dos cidadãos são moldadas (BOHMAN & REHG, 1997:14; HABERMAS, 1997:51).

A atenção especial que o pensamento de Habermas prestou às formas extraparlamentares da atividade representativa trouxe uma importante contribuição à revisão do conceito tradicional de representação. A partir da popularização do pensamento de Habermas, nos anos 1980, a deliberação e autonomia participativa ganharam centralidade em várias análises sobre a razão pública e a representação democrática (URBINATI & WARREN, 2008:393). Nesse sentido, apesar da controvérsia sobre o grau de alinhamento da concepção de justiça elaborada por John Rawls com o pensamento *habermasiano* (MCMAHON, 2002; MOON, 2003), em “*Justiça como equidade: uma reformulação*” (2003), Rawls refina as ideias introduzidas em trabalhos anteriores e reitera os princípios de uma sociedade justa.

De origem contratualista, a base argumentativa de Rawls parte da existência do “fato do pluralismo razoável” e do decorrente problema do liberalismo político em criar uma razão pública e uma concepção de justiça que conciliem as diferenças entre os cidadãos (*id.*, 2011:13-21). Para Rawls, uma sociedade justa baseia-se na *igualdade* de cidadania e participação autônoma nas decisões públicas e na *liberdade* para participar da elaboração do que a sociedade entende como bem (RAWLS, 2003:11-30). A partir da importância dada ao autogoverno e à participação autônoma, pelas teorias de Habermas e Rawls, é possível observar que a compreensão normativa da representação passa a ser mais voltada ao exercício independente do poder público – produzido diretamente pelos cidadãos, através da discussão pública –, que às estruturas tradicionais de autorização.

Em relação ao assunto, Urbinati e Warren acreditam que a inabilidade da representação, segundo sua concepção tradicional, em lidar com o crescimento de demandas por ampliação da representatividade de interesses de grupo e da participação autônoma aponta para a necessidade do surgimento de novas formas de representação, capazes de levar “interesses latentes”, questões transnacionais e posições discursivas aos centros de poder (2008:407). Essa motivação levou ao surgimento de novas classificações analíticas que buscam lidar com os problemas de ajuste do caráter formal da representação democrática ao ideal de igualdade e autonomia participativa.

3. NOVAS CATEGORIAS DA ATIVIDADE REPRESENTATIVA: REVISITANDO AS DIMENSÕES DE RESPONSABILIZAÇÃO E INCLUSÃO.

A revisão da concepção tradicional de representação política, junto ao surgimento das demandas e problemas contemporâneos – principalmente relacionados ao controle e à inclusão –, trouxeram novas percepções sobre os elementos da atividade representativa. Estes avanços conceituais e a elaboração de novas categorias analíticas relacionadas à representação, em muitos aspectos, surgiram das discussões que se iniciaram a partir da divulgação da visão esquemática de Pitkin.

Partindo da ideia de que a variedade de sentidos que a representação assumiu é resultado da multiplicidade de ângulos através dos quais os analistas podem enxergá-la, Pitkin acredita que a teoria política produziu quatro pontos de vista principais sobre o assunto: a representação pode ser vista como formal, descritiva, simbólica ou substantiva. Cada ponto de vista traz uma abordagem diferente da representação e uma maneira particular de analisar seus elementos (PITKIN, 1967):

- A perspectiva **formal** concentra-se nos aspectos legais/institucionais da legitimidade do governo, ligada à concessão de poder; como já mencionado, ela é voltada principalmente às dimensões de autorização e *accountability* (*ibid*:39).
- Completamente diferente, a perspectiva **descritiva** enxerga a representação como uma relação de similaridade. O corpo representativo deve ser uma microrreprodução do conjunto de cidadãos, incluindo clivagens e diferenças – por isso essa perspectiva é adotada especialmente pelos defensores da representação proporcional (*ibid*:62).
- Assim como na perspectiva descritiva, a **simbólica** considera que representantes e representados possuem uma relação substitutiva (“*standing for*”), porém, de acordo com a última, a representação é uma questão de relação existencial: o representante assume o lugar do representado que não pode *de fato* estar presente¹⁰.
- Diferente das demais, a representação, de acordo com a perspectiva **substantiva**, diz respeito a uma relação na qual o representante age em lugar (“*acting for*”) dos representados, em benefício de seus interesses (*ibid*:112-114).

A abordagem de Pitkin trouxe uma grande variedade de debates sobre como o sentido da atividade representativa deve incluir e responder às novas demandas por

¹⁰ Essa relação dá-se através do sentido que o representante assume para o representado; como uma “bandeira”, ele é um símbolo da unidade da população à qual corresponde (*ibid*:92).

representação. Sua crítica às formas descritivas de representação e o argumento de que a mesma põe dificuldades sérias à responsabilização dos representantes (*ibid*:219-221) frequentemente inicia as discussões sobre a necessidade de haver a inclusão, em órgãos representativos, de indivíduos que pertencem a grupos marginalizados para que, de fato, os interesses do grupo sejam inseridos no processo político (MANSBRIDGE, 1999).

Similarmente, Jane Mansbridge revisa a compreensão conceitual da representação política e, em “*Rethinking representation*” (2003), elabora quatro categorias de representação democrática, baseadas nas formas contemporâneas de governo. A representação **promissória**, parecida com a perspectiva formalística discutida por Pitkin, é ligada ao caráter retrospectivo da autorização: os representantes são avaliados pelas promessas feitas durante a campanha eleitoral (*ibid*:516). Oposta, a representação **antecipatória** destaca a avaliação prospectiva: os representantes preveem o que pode ser avaliado positivamente pelos representados na próxima eleição (*ibid*:517).

Na representação **giroscópica**, os eleitores selecionam os representantes que esperam agir em favor de determinadas demandas sem a necessidade de estímulos externos, pois, nesse tipo de representação, o representante gira em torno do próprio conjunto de interesses, construído a partir de sua experiência pessoal (*ibid*:520). Outra forma não tradicional de representação é a **substitutiva**, na qual os eleitores do representante não se concentram no mesmo território, mas selecionam o mesmo candidato por ele defender uma agenda que possuem em comum (*ibid*:522).

Para Mansbridge, os mecanismos de controle e responsabilização passam a operar com novos incentivos, especialmente nas duas últimas formas de representação. Nelas, a temporalidade tradicional, na qual se baseiam a representação promissória e antecipatória, é mais complexa e conjugada; eleitores autorizam, enquanto controlam. Também ganha centralidade, para a representação de grupos, a disposição de recursos financeiros e de envolvimento direto com as campanhas eleitorais dos representados, bem como a composição e legitimidade da agenda com base no pertencimento de grupo.

Analisando as ideias das duas autoras, fica claro que a própria semântica do conceito de representação complica a interpretação de seus significados. Andrew Rehfeld (2011), em um importante debate com Mansbridge, traz que a representação pode ser compreendida em três sentidos diferentes: representar, como *verbo*, e representante, como *substantivo* (entidade que representa) ou como *adjetivo* (caracterizando a relação entre

duas entidades que partilham a representação¹¹). Segundo Rehfeld (*ibid.*:636), a grande dificuldade de lidar com a profusão de conceitos sobre a representação provém tanto de abordagens ontológicas que tratam, equivocadamente, os cognatos do termo como transmissores do mesmo sentido, quanto da complexidade de interação entre esses três significados.

E essa complexidade ainda permanece como um desafio ao pensamento político, porque a teoria democrática, seja sob sua forma exploratória ou normativa, ainda não descobriu como tratar de maneira eficiente a relação entre estes sentidos de representação. Isso explicaria por que parece ser tão difícil avançar em assuntos relacionados à representatividade que são especialmente ligados ao empoderamento de grupos; representantes (substantivo) são capazes de representar (verbo) interesses setoriais, mesmo quando não são considerados representantes (adjetivo)? Colocando de outra forma, é possível que determinado grupo sinta-se representado por alguém que assume sua agenda de interesses, sem, no entanto, pertencer a este grupo?

Essa pergunta orientou as várias pesquisas que surgiram sobre a representação descritiva de grupos minoritários, como a análise de inclusão desenvolvida por Iris Marion Young. Sobre o assunto, Young verifica que a representação pode ser excludente mesmo quando adota manobras que promovem o igualitarismo. Utilizando o caso da inclusão de representantes latino-americanos, a autora observa que as ações afirmativas que introduziram latino-americanos nos centros de poder terminaram suprimindo as demandas pelos direitos de inclusão e cidadania de gays e lésbicas inseridos na comunidade (YOUNG, 1989:260-262). Portanto, a relação de representatividade tem menos a ver com a similaridade entre candidato e representados, do que com a concertação de interesses interseccionais que o representante deve ser capaz de fazer (*id.*:2006:157-158).

Partindo do mesmo ponto de vista, Suzanne Dovi observa que a literatura sobre as instituições políticas democráticas, trabalhando o problema da inclusão, gerou uma tendência de defesa à adoção de medidas que reforçam a representação descritiva, como cotas e a representação proporcional, irrestritamente (2002:729). Porém, essas medidas igualitárias terminam gerando custos de *accountability* e novas discriminações com subgrupos. Dovi acredita, portanto, que a escolha de representantes descritivos deve ser acompanhada por critérios de seleção; sua recomendação é que estes representantes

¹¹ Segundo Rehfeld (2011:6), ser representante (adjetivo) de alguém implica em compartilhar características que os identificam como pertencentes a um grupo – como gênero, raça ou ideologia.

desenvolvam canais de influência mútua com os subgrupos, preservando a interseccionalidade de preferências do conjunto que representa (*ibid.*:733-735).

Young e Dovi, em suas análises, também trazem uma questão pouco abordada, especialmente na literatura que se preocupa com a representação descritiva e substantiva: a representação dos cidadãos que não possuem interesse, tempo ou recursos para participar (autonomamente) da vida política. A manifestação da apatia política, identificada como um dos sintomas da “crise de representação” contemporânea (MIGUEL, 2003), diminui o sentimento de que os cidadãos sentem-se representados e agrava a inclusão de grupos marginalizados dos centros políticos.

Anne Phillips observa que, historicamente, a discriminação contra os indivíduos pertencentes a estes grupos também se manifestou na organização do trabalho e na estrutura produtiva, associando a exclusão cultural a uma forma de exclusão socioeconômica (1994:84). Quatro anos antes da publicação de “*Dealing with difference*”, artigo que precede a primeira edição de um dos livros mais famosos de Phillips¹², Young levantou o mesmo alerta, observando que essa condição é um dos principais entraves à inclusão política, já que os próprios indivíduos que compõem os grupos excluídos pertencem à maior parcela dos cidadãos que não dispõem dos recursos suficientes para participação e mobilização política (YOUNG, 1990:97-99).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ideias discutidas na seção anterior fazem parte de uma orientação contemporânea da teoria política, preocupada em estreitar o vínculo entre representação e democracia, enfatizando a inclusão e a participação e preservando a autonomia e o controle dos cidadãos sobre os assuntos públicos. Essa revisão inclui questionamentos sobre a relação de agência como elemento fundamental da representação, sobre a base territorial da identificação com os representados e, principalmente, sobre as múltiplas formas que a representação pode assumir de acordo com o sentido que lhe é atribuído.

As formas diversas de representação, com seus tipos incomuns de identificação, responsabilização e responsividade, mostram a preocupação do pensamento democrático em atualizar a concepção tradicional das diversas dimensões da ação representativa. A inadequação progressiva da

¹² Cf. *Politics of presence* (PHILLIPS, 1995).

como as mudanças sociais e de cultura política são traduzidas na ressignificação de conceitos políticos.

As mudanças produzidas pelas transformações socioculturais, especialmente a partir do século XIX

Tabela 1 – Transformações nos elementos da representação democrática

DEFINIÇÃO	Tradicional	Contemporânea
Representação	Uniforme; agente (representante autorizado) e principal (cidadãos eleitores); legitimação pelo voto; reconhecimento personalista; interesses agrupados.	Diversificação de formas; multiplicação de agentes e principais; legitimação formal e informal (identificação e similaridade); reconhecimento com base no pertencimento de grupo ou na defesa de agendas particulares; interesses difusos e individualizados.
Autorização e <i>accountability</i>	Autorização e controle pelo voto; distinção entre os processos; temporalidade prospectiva ou, principalmente, retrospectiva.	Autorização e controle formais e informais: eleições, identificação, movimentos populares, lideranças grupais, representação involuntária.
Igualdade	Igualdade de direitos políticos; ampliação da participação eleitoral; manutenção do distanciamento entre representantes e eleitores.	Igualdade substantiva; inclusão em centros decisórios (aumento de demandas de grupos marginalizados); aproximação entre representantes e representados (formas descritivas de representação).
“<i>Constituency</i>”	Base eleitoral territorial; interesses identificados espacialmente; demandas regionais.	Base eleitoral difusa; interseccionalidade de interesses e difusão espacial de reivindicações; demandas de identidade.

Fontes: URBINATI & WARREN, 2008; CASTIGLIONE & WARREN, 2006; ARATO, 2002 PITKIN, 1967; MANSBRIDGE, 1999; YOUNG, 2006. Elaboração própria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e accountability. *Lua Nova*, n. 55-56, p. 85-103, 2002.

BARRY, Brian. *Sociologists, economists and democracy*, Chicago: The University of Chicago Press, 1988.

BOHMAN, James & REHG, William. Introduction. In BOHMAN, J. & REHG, W. (Orgs.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*, Cambridge: The MIT Press, 1997.

CASTIGLIONE, Dario & WARREN, Mark. Rethinking democratic representation: eight theoretic issues. Artigo apresentado na conferência “*Rethinking Democratic Representation*”. Centre for the Study of Democratic Institutions; University of British, Columbia, 20 p., maio de 2006.

DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 1989a.

_____. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989b.

DOVI, Suzanne. Preferable descriptive representatives: will just any woman, black, or latino do? *American Political Science Review*, v. 96, n. 4, p. 729-741, 2002.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

HABERMAS, Jürgen. Popular sovereignty as procedure. In BOHMAN, J. & REHG, W. (Orgs.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*, Cambridge: The MIT Press, p. 35-67, 1997.

MAIR, Peter. Representative versus responsible government. *Max Planck Institute for the Study of Societies*, Working Paper 09/8, 19 p., setembro de 2009.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MCMAHON, Cristopher. Why there is no issue between Habermas and Rawls. *The Journal of Philosophy*, v. 99, n. 3, p. 111-129, 2002.

MOON, J. Donald. Rawls and Habermas on public reason: human rights and global justice. *Annual Review of Political Science*, v. 6, p. 257-274, 2003.

_____. PRZEWORSKI, Adam & STOKES, Susan. Eleições e representação. *Lua Nova*, n. 67, p. 105-138, 2006.

MANSBRIDGE, Jane. Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent “yes”. *The Journal of Politics*, v. 61, n. 3, p. 628-657, 1999.

_____. Rethinking representation. *The American Political Science Review*, v. 97, n. 4, p. 515-528, 2003.

MARQUES, Danusa. *Democracia e Ciências Sociais no Brasil (1985-2005)*. 2007. 175 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília, Distrito Federal. 2007.

MIGUEL, Luís Felipe. Representação política em 3-D. Elementos para uma teoria ampliada de representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n.51, p. 123-140, 2003.

PETTIT, Philip. Varieties of public representation. In: SHAPIRO, Ian; STOKES, Susan; WOOD, Elisabeth W.; KIRSHNER, Alexander S. *Political representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

PHILLIPS, Anne. Dealing with difference: a politics of ideas or a politics of presence? *Constellations*, v. 1, n. 1, p. 74-91, 1994.

_____. *Politics of presence*. Nova Iorque: Clarendon, 1995.

PITKIN, Hanna F. *The concepts of representation*. Los Angeles: University of California, 1967.

PLOTKE, David. Representation is democracy. *Constellations*, v. 4, n. 1, p. 19-34, 1997.

RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. *O liberalismo político*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

REHFELD, Andrew. The concepts of representation. *American Political Science Review*, v. 105, n. 03, p. 631-641, 2011.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

URBINATI, Nadia. Crise e metamorfoses da democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 82, p. 5-16, 2013.

_____. & WARREN, Mark. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 387-712, 2008.

WEBER, Max. *The theory of social and economic organization*. Nova Iorque: Simon & Schuster Inc., 2009.

YOUNG, Iris M. Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship. *Ethics*, v. 99, n. 2, p. 250-274, 1989.

_____. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, v. 67, p. 139-190, 2006.