

A contribuição de Luis Felipe Miguel à discussão sobre interesses no contexto da representação democrática

Luis Felipe Miguel's contribution to the discussion on interests in the context of democratic representation

Peterson Roberto da Silva
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Doutorando do curso de Pós-Graduação em Ciência Política
peterson.235@gmail.com

Resumo: Neste artigo, discuto a contribuição de Luis Felipe Miguel para o debate contemporâneo sobre interesses no contexto da representação democrática. Primeiro avalio o debate inaugurado por Pitkin e Manin. Pitkin analisa a representação como autorização, accountability, descritividade e simbolismo. Identificando a necessidade de tratá-la como atividade, a autora expõe dois eixos de contenção, mesmo quando a representação é estudada sistemicamente: entre representação de interesses individuais e coletivos, e entre o mandato fiduciário e o imperativo. Partindo do estudo sistêmico e histórico da representação, Manin analisa também elementos constitutivos de sistemas de governo baseados no conceito de representação. Miguel percebe os interesses como simultaneamente individuais e gerais, produzidos em processos sociais de universalização de interesses. Isso implica um adensamento do conceito de representação porquanto ele envolva aspectos como as condições materiais de uma sociedade e seus mecanismos de circulação de ideias, como a organização dos meios de comunicação de massa.

Palavras-chave: Representação. Democracia. Interesses.

Abstract: In this article I discuss Luis Felipe Miguel's contribution to the contemporary debate on interests in the context of democratic representation. I first assess the debate Pitkin and Manin open. Pitkin analyzes representation as authorization, accountability, description and symbolism. Identifying the need to treat it as an activity, the author exposes its two axis of contention, even when representation is studied systemically: between the representation of individual and collective interests, and between the fiduciary and imperative mandates. From a systemic and historical study, Manin also analyzes elements constitutive of governments based on representation. Miguel realizes the interests as simultaneously individual and general, produced in social processes of universalization. This concept thus thickens as it involves aspects such as the material conditions of a society and its mechanisms for the circulation of ideas, such as the organization of mass media.

Keywords: Representation. Democracy. Interests.

Originais recebidos em: 15/09/2017

Aceito para publicação em: 15/02/2018



Este trabalho está licenciado sob uma [Licença Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/) Atribuição-Uso Não-Comercial-Vedada a criação de obras derivadas 3.0 Unported License.

Introdução

Neste artigo, discuto a contribuição de Luis Felipe Miguel ao debate quanto à ideia de interesse no contexto da representação democrática, especialmente à medida que ela representa uma inovação a nível internacional sobre o tema. Embora vários outros aspectos da representação política sejam discutidos por uma miríade de autores, especialmente a partir do enquadramento que aparece na clássica obra de Hannah Pitkin (1967), tensões relativas à ideia de interesse (entre interesses locais, individuais, ou gerais e coletivos; o que os caracteriza, e o que significa representá-los) são particularmente bem exploradas em sistemas representativos de governo na obra da referida autora e de Bernard Manin. Nesse sentido, proponho-me a demonstrar como Miguel adensa o conceito de representação política ao repensar a constituição dos interesses e a posição da representação no contexto de um governo democrático, de modo que este exigiria uma concepção mais substantiva e multifacetada de representação.

A representação segundo Pitkin e Manin

Para Pitkin, representar significa que algo “literalmente não-presente é tomado como não-literalmente presente”¹ (PITKIN, 1967, p. 9). Mas é preciso esclarecer em que sentido algo pode ser considerado presente quando não estiver, isto é, a partir de que critérios se pode dizer que algo ou alguém está sendo representado.

A autora analisa Hobbes, para quem aquele que “possui suas palavras e ações” é o autor, e quem age pelo autor ou usa suas palavras é o ator, que age por autoridade (HOBBS, 2009). Aquele que “possui” a ação é quem a autorizou; é a pessoa cuja falta de consentimento tornaria a ação de alguma forma inválida (PITKIN, 1967, p. 18). A autoridade é uma relação em que os direitos ficam com o representante, o ator, enquanto a responsabilidade fica com o representado, o autor. Esta relação depende do ato de autorização, um “contrato” sem o qual não há representação. Para Pitkin, a teoria hobbesiana não é suficiente para definir a representação pois apresenta uma forma sem substância: se um determinado procedimento é seguido, estabelece-se uma relação de

¹ Tradução do autor; no original: “something not literally present is considered as present in a nonliteral sense”.

representação. Somente uma quebra de procedimento poderia configurar uma “má representação” (na verdade *não*-representação) (PITKIN, 1967, p. 33). Esta “visão formalista ressalta apenas a capacidade do representante de obrigar [bind] outros a decisões, não sua obrigação de conformar a algum critério externo ou agir de acordo com considerações especiais”² (PITKIN, 1967, p. 49). O representante foi autorizado a agir, adquirindo um poder que não possuía antes, e o representado assume as consequências do que o representante faz em seu nome (PITKIN, 1967, p. 38-39), e enquanto Hobbes é certamente um autor do indivíduo, esta ideia pode ser também aplicada a um grupo: Pitkin (1967, p. 39-40) atribui a Weber a ideia de que por representação deve-se entender uma situação em que as ações de certos membros de um grupo devem ser consideradas pelo *resto* do grupo como obrigatórias (*binding*). Isto não se trata de um cenário em que as ações de cada membro são atribuídas a todos, caso em que há solidariedade no lugar de representação — tem-se representação apenas quando alguns membros podem agir pelo grupo, enquanto outros não podem. Alguma forma de representação parece ser necessária, cita Pitkin (1967, p. 40-41), em qualquer grupo cujas decisões devem ser realizadas por alguém — o carrasco executa condenados em nome de algo mais amplo que ele, e não obstante não é espontaneamente chamado de “representante” da sociedade.

Alguns teóricos (como John Plamenatz ou Joseph Tussman, entre outros) tentam redefinir a questão em torno das eleições, que produziriam a partir do *momento eleitoral da autorização* a legítima representação. Contudo, segue difícil justificar eleições *regulares*. Por que não se poderia conceder autorização a um ditador vitalício? Assim, para Pitkin a visão formalista de representação é de certo modo intuitiva, mas não abrange uma série de formas de representação que consideramos *igualmente* intuitivas. “Ao definir a representação em termos de autoridade”, muitos teóricos tendem a “presumir que toda autoridade é representativa e que todo representante está em uma relação de autoridade sobre aqueles pelos quais ele age”; contudo, “o direito de dar ordens é uma coisa; representação é outra”³ (PITKIN, 1967, p. 53).

Se para os teóricos da autorização (como Terry Hoy e Frank Knight, entre

² Tradução do autor; no original: “[...] formalistic view stressing only the representative’s capacity to bind others, not his obligation to conform to some external standard or act in accord with special considerations.”

³ Tradução do autor; no original: “Defining representation in terms of authority, they tend to assume that all authority is representative and that every representative is in authority over those for whom he acts. [...] Authority over others, the right to give orders, is one thing; representation is another.”

outros) representar significa se libertar de responsabilidade pelas ações (que fica com os representados), para os teóricos da *accountability* significa adquirir novas responsabilidades. As eleições adquirem outra dimensão, fundamentando a regularidade das eleições: no contexto da autorização, o representante representa porque foi eleito; no da *accountability*, representa porque pode ser destituído do cargo. A “prestação de contas” garantiria a chamada “responsividade”. Pitkin, contudo, critica a ideia de que isto de alguma forma clarifica a questão da representação em termos conceituais, já que da prestação de contas “nada se depreende quanto a qualquer tipo de dever, obrigação ou função para o representante”⁴ (PITKIN, 1967, p. 58). Pitkin classifica as duas visões formalistas como incompletas.

Já a representação descritiva depende “das características do representante, naquilo que ele é ou no que parece ser, de ser algo em vez de fazer algo”, de modo que o representante “não age por outros, mas ‘está no lugar’ deles” por causa de uma “correspondência ou conexão” com os representados⁵ (PITKIN, 1967, p. 61). Politicamente, as consequências da representação descritiva envolvem a proporcionalidade de uma casa legislativa; ela deveria ser um microcosmo da sociedade. Os teóricos que defendem tal noção (como John Adams, James Wilson, e Stuart Mill) preocupam-se com o teor da atividade dos representantes, que por serem “representativos” nesse sentido seriam *responsivos*. No entanto, para a maioria dos teóricos da representação descritiva “a função de uma assembleia representativa” seria a de “refletir a opinião popular”; essa seria uma função “parlamentar” no sentido etimológico – como fala, discussão, debate; a decisão de fato ficaria por conta do executivo, que não é visto como um órgão representativo⁶ (PITKIN, 1967, p. 63). A autoridade e a representação tornam-se duas coisas definitivamente diferentes.

Embora essa forma de entender a representação também seja intuitiva, para Pitkin é tão incompleta quanto às visões formalistas, pois embora a representação não

⁴ Tradução do autor; no original: “If representation is defined as action for which one will be held to account, and the represented as the one to whom the accounting must be given, nothing follows about any kind of duty, obligation, or role for the representative.”

⁵ Tradução do autor; no original: “It depends on the representative’s characteristics, on what he is or is like, on being something rather than doing something. The representative does not act for others; he “stands for” them, by virtue of a correspondence or connection between them, a resemblance or reflection”.

⁶ Tradução do autor; no original: ‘the function of a representative assembly [...] is to depict or present or reflect popular opinion; often they explicitly contrast this “talking function” of the assembly with the function of acting or making policy, which they ascribe to the executive. And the executive they somehow do not think of as “representing.”’.

seja apenas autoridade, a representação *política* não pode deixar de se preocupar com a tomada de decisões e seu contexto, com a garantia de que “a legislatura faça o que as próprias pessoas fariam se tivessem agido diretamente” – no entanto, “acurácia perfeita de correspondência é impossível”. Um grupo humano “não é como uma área geográfica a ser mapeada — estando lá de forma sólida, mais ou menos sem modificações, certamente não modificada pelo processo de mapeamento”. A autora chama atenção, assim, para o fato de que “tendemos a presumir que as características das pessoas são um guia para as decisões que elas tomarão”, mas essa correlação não é simples⁷ (PITKIN, 1967, p. 84-87).

Pitkin (1967, p. 99) estuda também os símbolos e a forma como eles podem representar. “Um símbolo não é uma fonte de informação sobre o que ele representa”⁸. É por esta razão que não se pode “simbolizar mal”, embora algo possa ser “mal representado”. “Já que a conexão entre símbolo e referente parece arbitrária e existe apenas onde se acredita nela, a representação simbólica parece depender de respostas psicológicas emocionais, afetivas e irracionais em vez de critérios racionalmente justificáveis”⁹. A questão subsequente é a criação e a proliferação dos símbolos. “O teste crucial da representação política será um teste existencial: acredita-se no representante? [...] Enquanto as pessoas acreditarem ou aceitarem isso, o líder político os representa, por definição”¹⁰ (PITKIN, 1967, p. 102). A representação passa a ser entendida como uma relação de poder – especificamente, a do líder sobre seus seguidores; a atividade do líder simbólico enquanto representante não é passiva, e sim ativa, pois ele deve incentivar a crença, a lealdade e a satisfação no povo. A representação torna-se “liderança” (PITKIN, 1967, p. 107-108).

Todas as concepções do conceito até agora são incapazes de abranger completamente a atividade da representação, mesmo tomadas em conjunto. No caso dos

⁷ Tradução do autor; no original: ‘Representing may be seen as an accurate correspondence between legislature and nation, not for purposes of information, but to ensure that the legislature does what the people themselves would have done if they had acted directly. [...] Perfect accuracy of correspondence is impossible. [...] The nation is not a geographic area to be mapped — solidly there, more or less unchanging, certainly not changed by the map-making process. [...] We tend to assume that people’s characteristics are a guide to the actions they will take [...] But it is no simple correlation’.

⁸ Tradução do autor; no original: “A symbol is not a source of information about what it represents.”

⁹ Tradução do autor; no original: “Since the connection between symbol and referent seems arbitrary and exists only where it is believed in, symbolic representation seems to rest on emotional, affective, irrational psychological responses rather than on rationally justifiable criteria.”

¹⁰ Tradução do autor; no original: “The crucial test of political representation will be the existential one: Is the representative believed in? [...] so long as people accept or believe, the political leader represents them, by definition.”

conceitos descritivo e simbólico, um representante não torna-se tal ao fazer algo, mas em grande medida ao *ser* algo; suas atividades estão em grande parte ligadas a essa essência, mas não são capazes de fornecer um conceito de representação que signifique um “agir por outros, uma atividade em nome de, no interesse de, enquanto agente de, alguma outra pessoa”¹¹ (PITKIN, 1967, p. 113), ou seja, a atividade em si, referente àquilo que ocorre durante a representação. Agir ou falar por alguém, por exemplo, implica uma série de restrições; não devemos agir por impulso, explica Pitkin (1967, p. 118-119); há uma responsabilidade que se traduz também na ideia, já encontrada na noção (anteriormente mais formal) de *accountability*, de que agimos “como se” tivéssemos que prestar contas sobre nossos atos — estando preparados, assim, para justificar nossas ações para os representados, mesmo que jamais tenhamos que fazê-lo.

Mas por que critérios seria válido que fôssemos julgados? Existem ao menos dois debates fundamentais e interconectados a respeito do julgamento sobre a atividade representativa. O primeiro é a discussão entre a representação de interesses locais, ou de indivíduos, e de interesses gerais, do todo comunitário. O segundo é o debate entre o mandato independente (ou “fiduciário”) e o imperativo.

Burke é conhecido por seu apoio à ideia de que um representante, embora escolhido por meio de eleições, representa não os interesses de seu eleitorado mas da comunidade política mais ampla. “O Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis”, explica o próprio Burke (2012, p. 101), mas uma “assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o da totalidade — em que nenhum propósito local, nenhum preconceito local, deveria guiar, exceto o bem comum”; “você escolhe um membro”; concede ele, “mas quando você escolhe-o, ele não é membro de [uma cidade], mas é um membro do Parlamento [nacional]”. Segundo Pitkin (2006, p. 32-33), em Burke encontra-se a ideia de que os interesses a serem representados são “gerais”, e como ela classifica, “pouco numerosos [...], amplos, fixos e objetivos”. Juntos, eles “formam o bem-estar do todo”.

Outra forma de julgar a atividade do representante dentro deste eixo é considerando a representação de indivíduos, locais e grupos como preponderante. Para os federalistas do debate da independência e constituição dos Estados Unidos, o fato de que os indivíduos têm interesses diversos é a base de todo o pensamento que busca

¹¹ Tradução do autor; no original: “What neither of these activities can give us, however, is representation as an acting for others, an activity in behalf of, in the interest of, as an agent of, someone else.”

estruturar o sistema de governo. A condição de desigualdade geral (de distribuição de propriedade, por exemplo), associada à condição essencial de liberdade, gera um conflito; solucioná-lo a partir da “origem” (suprimindo a liberdade) está fora de questão, já que a liberdade é “essencial à vida política” (FEDERALISTA, 1995, p. 263-264). O que se busca é um sistema que *regule* os efeitos da desigualdade e da liberdade. Os interesses das facções são colocados uns contra os outros numa contenda que impede que uma facção minoritária domine o governo, ou que se forme uma maioria capaz de criar esquemas de opressão. O “tamanho da república” adquire suma importância, uma vez que o afunilamento provocado pela escolha de representantes “filtra” os interesses, controlando o governo. Por outro lado, a república não pode ser grande demais, ou a ligação entre o representante e o representado torna-se muito distante – de qualquer forma, a atividade representativa, segundo essa concepção, deve ser julgada de acordo com os interesses dos indivíduos e dos grupos.

Este primeiro eixo do debate é profundamente ligado ao segundo. Para Burke, o representante deve privilegiar os interesses gerais da totalidade do povo que representa, não apenas de sua localidade — não devendo receber ordens de seu eleitorado específico. O resultado é que o representante tem mais parcimônia, melhor intelecto e um ponto de vista menos “enviesado”, o que justifica que suas decisões devam ser adotadas sistemicamente, ao contrário de uma situação em que há um mandato imperativo. Quanto a relação entre eleito e eleitores, Burke (2012, p. 100) escreve que “deveria ser a felicidade e a glória de um representante viver na mais estreita união [...] com seus representados [...]. Seus desejos deveriam ter grande peso para ele; suas opiniões, grande respeito; seus negócios, incansável atenção”; e no entanto, ele é eleito justamente por sua “opinião desviesada, seu julgamento maduro, sua consciência esclarecida”, de modo o representante “traí-os, em vez de servi-los, caso ele sacrifique seu julgamento em favor da opinião” dos eleitores. Ainda assim, ouvi-los é um movimento consequente para Burke segundo Pitkin (2006, p. 33), uma vez que “as pessoas sabem quando algo vai mal em suas vidas, de forma que as informações sobre suas queixas e necessidades devem ser transmitidas por um representante que seja simpático aos seus problemas”. “No entanto”, destaca-se, “quanto às causas e soluções, as pessoas são irremediavelmente ignorantes”.

Esse debate não opõe Burke aos liberais; afinal, na república d’O Federalista (1995, p. 266), “o exercício do governo [...] é delegado a um pequeno número de

Revista Em Debate (UFSC), Florianópolis, volume 17, p. 107-126, 2017. ISSN 1980-3532

cidadãos eleitos pelos demais”, isto é, o poder decisório está de fato com a minoria dos representantes. Opõe entretanto as visões formalistas de representação a concepções mais substantivas — oposição que não é completa, pois mesmo aqueles que se preocupam com a substância das decisões não necessariamente entenderão que o mandato imperativo seja a melhor opção (como no caso da representação descritiva). Utilitaristas, por sua vez, poderiam ser classificados como formalistas peculiares. Para estes, “cada indivíduo é o melhor guardião do seu próprio interesse, seja porque os outros são muito egoístas para defendê-lo, seja porque não podem conhecê-lo” (PITKIN, 2006, p. 37). Sendo assim, a representação só se torna possível a partir da conjuração de uma ideia de “interesse geral” que aparece às vezes na forma de “união” dos interesses particulares, às vezes como “interesse público” (distinto de um interesse privado). Para que o interesse público seja privilegiado acima do privado (ao menos no caso do governo), Bentham sugere a figura do legislador altruísta, que encorajaria aquele e frearia este último através das leis. Já Stuart Mill sugere mecanismos institucionais que favoreceriam este cenário — de maneira semelhante ao “remédio republicano” de que fala o texto federalista. Há maior preocupação (dada a natureza filosófica da ideia de “interesse”) com a substância das decisões, já que “os interesses dos representantes [devem ser] identificados com os da sua comunidade”, e com a representação (proporcional) do maior número possível de pessoas (PITKIN, 2006, p. 38-39), embora evitar que os interesses privados falem mais alto que os públicos através de mecanismos institucionais seja um projeto similar ao dos federalistas.

Portanto, para os teóricos supracitados deve haver alguma independência por parte dos representantes, que no entanto, ao representar certos interesses, estão de alguma forma ligados aos representados. O debate fica por conta da natureza dos interesses que devem ser contemplados, além do equilíbrio encontrado entre respeito à vontade dos eleitores e à consciência individual do eleito. Há uma lógica importante por detrás de cada extremo do argumento: alguém não é um verdadeiro representante se faz com frequência o contrário do que seus constituintes querem, pondera Pitkin (1967, p. 151), mas tampouco é um representante se *ele mesmo* não faz nada: no caso do mandato imperativo, quem representa não “age” — a “ação” já foi tomada há muito tempo.

Para Pitkin, uma noção de representação como atividade “resolve o quebra-cabeças” sem eliminar a diversidade teórica resultante das diversas combinações de respostas possíveis, e mesmo necessariamente contextuais, para a polêmica entre

Revista Em Debate (UFSC), Florianópolis, volume 17, p. 107-126, 2017. ISSN 1980-3532

mandato imperativo e independente. “O representante deve agir de tal forma que, apesar de ser independente, e seus constituintes serem capazes de ação e julgamento, nenhum conflito surja entre eles”¹² (PITKIN, 1967, p. 166). Isso porém não significa que se ele entrar em conflito com os representados ele deixará de representá-los, de exercer a atividade da representação. “Liderança, emergências, e ação sobre assuntos dos quais as pessoas nada sabem estão entre as importantes realidades do governo representativo”, explica Pitkin (1967, p. 163); “elas não desviam da verdadeira representação, mas são sua essência”¹³.

Seria um erro, diz Pitkin (1967, p. 221), aproximar-se da representação por via das relações individuais. Ao falar de representação política e governo representativo, “estamos dizendo algo mais amplo e mais geral sobre a forma pela qual ele opera como um arranjo institucional”, de modo que “mesmo a representação exercida pelo legislador individual deva ser vista em tal contexto, como incorporado no sistema político completo”¹⁴. O conceito de representação como atividade, como “agir por” alguém, pode ser aplicado ao nível coletivo e sistêmico. Um sistema representativo “deve cuidar do interesse público e ser responsivo à opinião pública, exceto à medida que a não-responsividade possa ser justificada em termos de interesse público”¹⁵ (PITKIN, 1967, p. 224). A representação emerge como propriedade sistêmica, não como característica de uma relação entre pessoas específicas, e tal sistema deve ser composto por mecanismos que encorajem a responsividade. Um governo representativo “não é definido por ações particulares em um momento particular, mas por arranjos sistemáticos a longo prazo”¹⁶ (PITKIN, 1967, p. 234). Para a autora, há uma razão pela qual é preciso compreender os diversos sentidos da ideia de representação, uma vez que pode-se descrever um sistema como representativo por várias razões — é preciso debater e refletir sobre esses sentidos para que a representação seja defendida enquanto

¹² Tradução do autor; no original: “The representative must act in such a way that, although he is independent, and his constituents are capable of action and judgment, no conflict arises between them.”

¹³ Tradução do autor; no original: “leadership, emergency action, action on issues of which the people know nothing are among the important realities of representative government. They are not deviations from true representation, but its very essence.”

¹⁴ Tradução do autor; no original: “we are saying something broader and more general about the way in which it operates as an institutionalized arrangement. And perhaps even the representing done by an individual legislator must be seen in such a context, as embodied in a whole political system.”

¹⁵ Tradução do autor; no original: “The representative system must look after the public interest and be responsive to public opinion, except insofar as non-responsiveness can be justified in terms of public interest.”

¹⁶ Tradução do autor; no original: “Representative government is not defined by particular actions at a particular moment, but by long-term systematic arrangements.”

conteúdo, enquanto substância, não apenas instituições. “Nenhum sistema institucional pode garantir a essência, a substância da representação”, e não devemos ser muito “otimistas”: “sem referência a um ideal [de representação], como podemos ensinar àqueles que devem operar as instituições o que é exigido deles? De que outra forma, na verdade, poderíamos nós mesmos lembrarmos?”¹⁷ (PITKIN, 1967, p. 239).

O ponto de chegada de Pitkin é o ponto de partida de Manin, que começa sua análise diferenciando historicamente a democracia do governo representativo. Enquanto aquela em tempos modernos encontra seu maior campeão em Rousseau, sistemas representativos contrários foram defendidos principalmente por Madison e Siéyès. Rousseau via na escolha de representantes legisladores um grande problema, e tanto Madison quanto Siéyès viam este esquema como superior ao ideal democrático. Se atualmente os dois são frequentemente coligados, é porque o sistema representativo foi se tornando mais democrático — por exemplo, universalizando o sufrágio e eliminando restrições econômicas para concorrer a eleições. Manin (1997, p. 6) delineaia quatro princípios presentes em qualquer governo representativo: 1) governantes são eleitos em intervalos regulares; 2) aqueles que tomam as decisões mantêm um grau de independência em relação aos desejos do eleitorado; 3) os governados podem expressar suas opiniões e desejos políticos sem que estejam sujeitos ao controle dos governantes; e 4) decisões públicas passam pelo julgamento do debate.

Já discutimos o segundo elemento a partir das observações de Pitkin em relação à necessidade de certa independência por parte do representante para que a representação enquanto atividade substantiva possa existir. Os outros três são mais sistêmicos e apontam, em variados graus, para aquilo que a autora classificou como outros mecanismos possíveis que têm como função aproximar as decisões dos representantes aos desejos dos representados. Um elemento ao qual Manin (1997, p. 6) dá particular enfoque é a eleição, considerada por ele a “instituição central” do governo representativo. Isto se justifica pelo fato de que a ágora ateniense não era isenta de representação e governo “indireto”, e portanto o que diferencia a antiga democracia dos modernos sistemas de governo representativo não é nenhum grau de “indiretismo”, e sim mecanismos específicos de preenchimento de cargos públicos. O sorteio seria o

¹⁷ Tradução do autor; no original: “No institutional system can guarantee the essence, the substance of representation. Nor should we be too optimistic [...]. Without reference to such an ideal, how could we teach those intended to operate the institutions what we require of them? How else, indeed, could we remember it ourselves?”

método democrático por excelência; a eleição, o método oligárquico (MANIN, 1997, p. 27), pois na antiguidade grega “o princípio cardinal da democracia não era que o povo deveria ao mesmo tempo governar e ser governado, mas que cada cidadão deveria poder ocupar as duas posições alternadamente”, de modo que “a liberdade democrática consistia não em obedecer apenas a si mesmo mas em obedecer hoje alguém em cujo lugar se estaria amanhã”¹⁸ (MANIN, 1997, p. 28). Sendo essa rotação fundamental, a eleição (e a possibilidade de reeleição e da formação de políticos profissionais) era uma ameaça a esse conceito, e por isso era vista com desconfiança. O triunfo da eleição sobre o sorteio ocorreu não só na prática, mas em termos de discurso: Rousseau, Montesquieu e Harrington, por exemplo, ainda consideravam o sorteio um método válido o bastante a ponto de ao menos discuti-lo. Uma próxima geração de pensadores e líderes políticos, entretanto, não mais o consideraria digno da menor consideração. Em vez da ocupação de cargos na administração da coisa pública, o foco passou a ser o consentimento ao poder.

Manin (1997, p. 94) argumenta que o “governo representativo foi instituído em total consciência de que os representantes eleitos seriam e deveriam ser cidadãos distintos, socialmente diferentes daqueles que os elegeram”, e que “o que contava não era apenas o status social dos representantes definido em termos absolutos, mas também (e possivelmente de forma mais importante) seu status relativo ao de seus eleitores”¹⁹. A rotação do sorteio garante certa homogeneidade; une, desune, reúne e mistura o que a eleição constantemente separa. A natureza não-democrática do sistema representativo não está necessariamente no fato de que nos primórdios das repúblicas contemporâneas poucos tinham direito ao voto; ela pode ser mais facilmente encontrada no próprio mecanismo eletivo. Nos tempos de sufrágio limitado, aliás, a escolha de personagens “distintos” como representantes não necessariamente era espontânea. Uma série de regras embutidas no processo (e o autor discorre em especial sobre a França, a Inglaterra e os Estados Unidos) garantiam que os representantes seriam ricos, ou donos de terras, ou detentores de um status sociocultural associado a características como

¹⁸ Tradução do autor; no original: “The cardinal principle of democracy was not that the people must both govern and be governed, but that every citizen must be able to occupy the two positions alternately. [...] In other words, democratic freedom consisted not in obeying only oneself but in obeying today someone in whose place one would be tomorrow.”

¹⁹ Tradução do autor; no original: “What counted was not only the social status of representatives defined in absolute terms, but also (and possibly more importantly) their status relative to that of their electors. Representative government was instituted in full awareness that elected representatives would and should be distinguished citizens, socially different from those who elected them.”

estas. É importante lembrar que o desenvolvimento das repúblicas segue historicamente o caminho de outros desenvolvimentos, como o do capitalismo e da revolução industrial; em um determinado momento “pareceu necessário tomar precauções para garantir que os representantes se preocupariam em particular com os direitos e interesses” dos proprietários, seja porque “a propriedade era entendida como uma salvaguarda da república” ou porque era vista “como um direito fundamental”²⁰ (MANIN, 1997, p. 105), mas o fato é que este “princípio da distinção” funciona mesmo quando não é esta a maneira específica pela qual os eleitos se distinguem dos eleitores. Eleições regulares também controlam os representantes (MANIN, 1997, p. 116).

O que adiciona um certo “tempero” democrático à constituição de uma república é justamente o fato de que o critério de diferenciação a ser usado pelos eleitores é variável — os candidatos “devem se destacar”, explica Manin (1997, p. 146), “mas isso não significa que eles tenham que ser extraordinários a partir de critérios racionais ou universais. Eles devem ser percebidos como superiores de acordo com os valores dominantes da cultura”²¹. O caráter repetitivo das eleições fornece aos eleitores informações que lhes permitem avaliar quais critérios servem como melhor guia para selecionar os governantes, mas este permanece sendo um processo exterior às regras explícitas da escolha eleitoral. A liberdade de expressar opiniões políticas, para Manin, mantém aberta uma avenida de comunicação em que as preocupações dos representados possam chegar até eles. E a ideia de “discussão” ou “diálogo” como pilar do governo representativo veio a ser ressaltada com o tempo, sua importância vindo da própria instituição da assembleia — o governo representativo, exceto como aparece em Hobbes, sempre imaginou que o povo seria representado por um coletivo, não por uma única pessoa. E para que uma entidade coletiva decida algo, é preciso haver discussão. Ao ressaltar este elemento Manin não pretende tanto analisar as virtudes do debate, mas sim fazer notar o *modus operandi* normal de assembleias de pessoas iguais entre si: elas devem buscar convencer uns aos outros ao invés de “vencer” nos tópicos em debate através da força ou da desigualdade de recursos. O debate cumpre a função de produzir concórdia entre as posições iniciais diferentes que os representantes trarão à assembleia,

²⁰ Tradução do autor; no original: “It therefore seemed necessary to take specific precautions to ensure that representatives would particularly take to heart the rights and interests of property. In any case, whether property was regarded as a bulwark of republican freedom or as a fundamental right”.

²¹ Tradução do autor; no original: “Candidates must stand out, but that does not mean they have to be outstanding by rational or universal criteria. They must be perceived as superior according to the dominant values of the culture.”

servindo para produzir uma decisão, alcançada quando a maioria decide; mas não é a discussão em si que produz a decisão, como se ela fosse uma busca coletiva pela “verdade” acerca de um assunto — é o consentimento da maioria que o faz. É preciso destacar uma consequência importante acerca deste processo: o debate não regula as origens das propostas, que podem vir de qualquer pessoa e qualquer lugar. O “governo representativo não é um sistema em que tudo deve originar do debate, mas em que tudo deve ser justificado em um debate”²²; e tampouco um “em que a comunidade governa a si mesma, mas um [...] em que as políticas públicas e as decisões são sujeitas ao veredito do povo”²³ (MANIN, 1997, p. 191-192).

As considerações de Luis Felipe Miguel

Para Miguel (2014, p. 23), a representação deve ser discutida no contexto de um “mundo social marcado por relações de dominação, tendo a ideia de democracia como horizonte normativo”. Para tanto, o autor identifica uma série de desafios com os quais qualquer organização democrática deve lidar: a relação entre interesses de indivíduos e grupos e uma “vontade coletiva” hipotética; a capacidade diferenciada, por parte dos indivíduos, de determinar suas preferências e interesses; e a possibilidade de manipulação da “vontade coletiva” através de seus próprios procedimentos e regras. A estes somam-se outros quatro quando leva-se em consideração o elemento representativo e eleitoral: a separação entre governantes e governados; a formação de uma elite política distanciada do resto da população; a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a dos representantes; e a distância entre o momento da campanha e o do mandato. Responder a estes desafios significaria “pensar os vieses da representação, de como ela processa e reproduz as desigualdades existentes; e, neste percurso, de prospectar trilhas para a construção de uma *representação democrática*, contraface necessária de uma autêntica *democracia representativa*” (MIGUEL, 2014, p. 17, ênfase no original).

Neste sentido, percebe-se de saída como Miguel reenquadra elementos importantes do debate teórico. As preocupações gerais, desafios de “qualquer

²² Tradução do autor; no original: “Representative government is not a system in which everything must originate in debate, but in which everything has to be justified in debate.”

²³ Tradução do autor; no original: “Representative democracy is not a system in which the community governs itself, but a system in which public policies and decisions are made subject to the verdict of the people.”

democracia", estão associados principalmente à questão dos interesses: ela abarca toda a discussão ao longo do eixo de "quais interesses são representados" ao tratar como problemas fundamentais a *disputa* entre diferentes interesses e como se dá a *formação* do que se *percebe* como bem comum. Esta abordagem não necessariamente revela uma certa filiação a um dos lados do debate, uma vez que o problema dos interesses gerais é tratado como discurso em formação, mas (a partir do segundo elemento da tríade por ele destacada), também o é a questão dos interesses individuais (ainda que a *disputa* entre eles seja *dada*). Já outro eixo de contenda, acerca da oposição entre mandato fiduciário e mandato imperativo, aparece à medida que se adiciona o elemento eleitoral ao contexto. A principal diferença de Miguel, sutilmente incluída neste reenquadramento, é a forma como assimetrias e diferenças sociais são incorporadas: parte-se de um contexto de dominação e desigualdade social. Embora tanto Pitkin quanto Manin levem em consideração essa questão (não poderiam ignorá-la), fazem-no de forma secundária, tratando-a como um detalhe que pode ser abstraído na trajetória que vai em direção a um entendimento conceitual amplo e generalizado. Se, por exemplo, Pitkin diz que representar é "tornar presente algo que não está presente de fato", Miguel se pergunta: quem é o sujeito ausente da representação? Miguel complexifica a resposta corrente da teoria democrática geral a essa questão ("o povo") citando a premissa de Rosanvallon, segundo a qual "o povo" nunca é uma "unidade" de fato, apesar de sua existência unificada enquanto princípio político. Para Miguel (2014, p. 22), se o "povo" é uma resposta "romântica" e "não-satisfatória" à questão sobre o sujeito ausente da representação, "tampouco o é o caminho próprio do liberalismo, que vê o indivíduo abstrato como fundamento último de toda ordem social e política". A resposta a que chega Miguel, portanto, é a ideia de "grupos", o que implica uma dinâmica social complexa a ser estudada (sempre) para compreender o fenômeno da representação.

Um outro exemplo que evidencia a diferença do tratamento que Miguel dá ao conceito é que, ao tratar do fato de que as eleições são um mecanismo essencialmente aristocrático, Manin não incorpora seriamente considerações sobre como isso afeta negativamente os próprios elementos democráticos da eleição (o "veredito do povo"): o "povo" faz a escolha última em relação às atitudes dos governantes (julgando-os periodicamente), mas os próprios *critérios* que utiliza para fazê-lo são influenciados pelo desequilíbrio de poder entre governantes e governados e também por uma série de outras circunstâncias culturais (envolvendo o fenômeno de dominação e desigualdade)

que fazem com que o povo possa não julgar de maneira realmente *livre e autônoma* seus governantes. Manin manipula essas variáveis, mas em última instância não considera-as relevantes o bastante para que abalem sua confiança no "veredito do povo" como árbitro de fato dos sistemas republicanos (representativos) contemporâneos. A novidade em Luis Felipe Miguel, portanto, não está tanto numa remodelagem profunda do conceito de representação, e sim na forma como ele o conjuga com uma análise sociológica para uma construção específica, a supracitada normatividade de uma *representação democrática*: é preciso levar em conta uma série de aspectos, para além de certos arranjos estruturais (em termos de hábito político) e institucionais, para que o veredito do povo funcione como pretendido.

O início de sua empreitada se dá em uma análise da teoria democrática, da liberal à deliberacionista. Para o autor, a teoria liberal seria hegemônica no campo dos estudos democráticos. O "liberalismo" na "teoria liberal", em si, nem sequer é um problema – "praticamente todas as leituras importantes da democracia, no debate atual, são, em alguma medida, herdeiras do liberalismo" (MIGUEL, 2014, p. 30) – mas apenas a forma como um certo "elitismo" infundiu-se nas teorias liberais. As chamadas "teorias das elites" fariam concluir que as elites devem ser investidas com autoridade governamental. Um entendimento liberal da democracia, quando informado por elitismos de qualquer sorte, acaba enfraquecendo toda uma cultura democrática, incluindo instituições que adicionem mais setores da população e indivíduos ao processo decisório. Embora isto seja problemático para Miguel em termos de *democracia*, em termos de *representação* a teoria liberal lega uma certa "redução da política a um processo de escolha" em que cada cidadão seria guiado por um entendimento perfeito de seus próprios interesses. Embora isto não seja uma posição elitista – pois sustenta que "os cidadãos comuns têm a capacidade de compreender e definir aquilo que desejam" – ainda assim "deságua na cegueira em relação à construção dos interesses, isto é, das vontades e identidades coletivas"²⁴ (MIGUEL, 2014, p. 58).

Num segundo momento, Miguel avalia teorias como as de Habermas e Rawls, que pretendiam superar dilemas morais e fundamentar corretamente as normas para uma vida em comum com base na razão humana. Há uma ênfase, em particular no

²⁴ Miguel (2014, p. 58) reconhece o paternalismo do oposto dessa posição – mas justifica a crítica uma vez que o *oposto* do oposto (a presunção automática do conhecimento dos interesses por parte de todo indivíduo) ainda lhe parece problemático.

deliberacionismo de Habermas, nos mecanismos discursivos da prática política. Miguel vê valor no deliberacionismo, uma vez que este vê a democracia não como um método de agregação e decisão quanto a preferências individuais *já dadas* (um problema no liberalismo), mas como a construção e reconstrução, por meio da interação na esfera pública, dessas preferências. Há ademais uma ênfase na igualdade da participação e na autonomia dos participantes. Contudo, assim como no participacionismo (com sua atualização do ideal da ágora grega), os "deliberativos" também tinham um ideal inatingível como base, remetendo 'a uma matriz histórica (ou pseudo-histórica), a "esfera pública burguesa"[, por meio da qual Habermas] apresenta uma visão da "boa política", caracterizada pela discussão livre das questões de interesse coletivo' (MIGUEL, 2014, p. 67); no entanto, "a idealização da esfera pública burguesa dos séculos XVIII e XIX demonstra uma notável insensibilidade ao problema da exclusão de grupos sociais" (MIGUEL, 2014, p. 68), e mesmo depois que Habermas trocou sua ênfase numa "esfera pública" pela "ação comunicativa", sua teoria tornou-se mais abstrata, reclama Miguel, até deixar de ser crítica. Ao ter "dificuldade de manejar categorias essenciais para o entendimento da política como conflito, interesse, dominação e poder", o deliberacionismo permite "uma crescente acomodação à ordem vigente" (MIGUEL, 2014, p. 61): "o jogo de forças é despido de todas as suas condicionantes estruturais" (MIGUEL, 2014, p. 68). Em outras palavras, para Miguel a teoria que começa com um foco na construção das preferências torna-se tão abstrata que enxerga esse processo de produção como algo que *pode* ocorrer de forma isolada das contradições e desigualdades sociais mais profundas, com base apenas na razão – mas "trata-se de grave equívoco", conclui Miguel (2014, p. 69), "pois a abertura para o diálogo e o espírito de *fair play* [...] só são possíveis na medida em que estão eliminados, de antemão, os principais focos de tensão social". A inclusão na "franquia eleitoral", lida não raro como sinônimo de inclusão à "esfera pública", acaba revelando-se "compatível, no longo prazo, com a manutenção do caráter impermeável das instituições políticas às suas demandas" – e em termos de cultura política, expõe-se uma "capitulação" à ordem liberal: "a eleição [...] atomiza os cidadãos chamados a participar na qualidade de indivíduos privados [...] reduzindo a efetividade das identidades coletivas". Uma verdadeira inclusão, para Miguel (2014, p.68-71), "significa a capacidade efetiva de apresentação de demandas e a exigência de atenção às suas necessidades". Em suma, Miguel (2014, p. 86) critica o deliberacionismo não apenas

Revista Em Debate (UFSC), Florianópolis, volume 17, p. 107-126, 2017. ISSN 1980-3532

por "exorcizar a ação estratégica", mas também por "fantasiar um espaço em que a racionalidade pura dos indivíduos dialogue consigo mesma até alcançar o consenso". Miguel pretende explicar "que desigualdades estruturais desequilibram as interações entre os diferentes agentes sociais" – e se isto parece um truísmo sociológico e psicológico, o autor discorre em maior detalhe quanto a em que dimensões isto se manifesta em termos de "vieses da deliberação pública": na "capacidade de identificação dos próprios interesses", na "capacidade de utilização das ferramentas discursivas", e na "capacidade de universalização dos próprios interesses". "Grupos subalternos ou dominados", explica Miguel (2004, p. 87), "têm menor condição de produzir autonomamente seus próprios interesses", de modo que uma "política inclusiva não supre, por si só, a exigência de igualdade":

Numa situação de deliberação coletiva, mesmo com as garantias utópicas de "liberdade" e "igualdade" na discussão, as diferenças na situação social podem levar os grupos subordinados à adoção de "preferências adaptativas", ou seja, eles se limitariam a escolher uma alternativa entre outras, sem a possibilidade de apresentar novas opções. (MIGUEL, 2004, p. 88)

Estas dificuldades em relação à autonomia "não indicam que o melhor caminho seja descartar a noção de interesse", e sim "que é necessário entender os interesses como *produtos* sociais" (MIGUEL, 2004, p. 87). É nesse sentido que a apreciação (e crítica) de Miguel à tradição deliberacionista é crucial, pois expõe o cerne de sua contribuição ao debate teórico quanto à representação: não se pode falar dela apenas em termos de *estruturas* políticas, ou mesmo de *cultura* política (enquanto elemento relativamente uniforme em termos da vida política de uma comunidade ou nação), mas também de estrutura e cultura social e econômica: ao "perceber que um elemento capital da democracia é a capacidade que os diferentes grupos sociais têm de avançar na afirmação dos próprios interesses", percebe-se também que isto "não é garantido apenas por regras institucionais", dependendo de "condições de acesso ao debate público, da existência de fóruns próprios em que possam exercitar seu autoentendimento e, num nível ainda mais básico, do usufruto de condições materiais mínimas que propiciem o engajamento na atividade política" (MIGUEL, 2004, p. 72). O deliberacionismo falha em abordar esses três elementos, posto que

a ação comunicativa, voltada para o entendimento mútuo, preconizada pelo deliberacionismo, representa – para os grupos privilegiados – um meio de perseguir seus próprios interesses. Para os grupos subalternos, porém, ela assume outra lógica e pode ser um obstáculo, impedindo a formulação de

objetivos próprios (que requer um espaço reservado), exigindo a utilização preferencial de ferramentas discursivas que não dominam e cerceando a manifestação pública do conflito. (MIGUEL, 2004, p. 94)

Sendo assim, quando o autor discute diretamente o conceito de representação, explicitamente considera que deve trabalhar, em seu modelo, questões "ligadas à formação da agenda, ao acesso aos meios de comunicação de massa e às esferas de produção de interesses coletivos". Estes três elementos, em maior ou menor grau, dizem respeito à *produção (social) de interesses* e à agência diferenciada em que incorrem os diferentes agentes neste fenômeno. Isto é extremamente importante porque se relaciona às questões de poder às quais se inter-relacionam as questões de representação: "o poder é exercido quando A participa na tomada de decisões que afetam B", concede Miguel (2004, p. 112-113), mas complementa: "também é exercido quando A devota sua energia a criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o escopo do processo político à consideração pública apenas daquelas questões que são comparativamente inócuas para A". Apesar de não ir tão longe quanto outros teóricos - como Lukes, cuja teoria preconiza que uma das dimensões do poder é impedir que os agentes sociais tenham acesso a seus interesses, o que é problemático por pressupor uma capacidade impessoal de aferir interesses "reais" e uma vontade unívoca por parte dos indivíduos de um grupo – Miguel (2014, p. 116) defende que "as vontades são produzidas socialmente e, mais ainda, que alguns agentes possuem uma capacidade superior de influência na produção das vontades de outros". Entender a representação como conceito e sistema *exige* entender não somente como um representante age em nome de outros, mas também como participa "da confecção da agenda pública e do debate público em nome de outros" (MIGUEL, 2014, p. 121). Outro desdobramento importante dessa "guinada sociológica" é a necessidade de um grande controle democrático dos meios de comunicação de massa, porque estes constituem "espaço privilegiado de disseminação das diferentes perspectivas e dos projetos dos grupos em conflito na sociedade" (MIGUEL, 2014, p. 122). Isto abre espaço, é claro, para críticas de paternalismo. O autor as prevê, respondendo que

o antipaternalismo [...] tende a assumir as preferências expressas pelos indivíduos como não problemáticas, exceto quando há coerção física aberta. No entanto, as condições para a produção razoavelmente autônoma das preferências são bastante mais exigentes. Elas falham quando há, por exemplo, uma condição de privação material, a ausência de informação plural, um baixo desenvolvimento de ferramentas cognitivas ou custos

materiais e/ou simbólicos elevados em caso de mudança nas preferências expressas. (MIGUEL, 2004, p. 125)

Considerações finais

A partir das teses de Pitkin e Manin sobre a representação percebemos dois eixos teóricos quanto à ideia de interesse que configuram oposições e problemas desse campo de estudos: o debate entre interesses individuais e gerais, e a discussão entre o mandato fiduciário / independente e o mandato imperativo.

Miguel conecta os pontos no debate de forma única pois incorpora uma série de teses e desenvolvimentos dentro desses debates ao longo das últimas décadas, mas vai além e produz um todo conciso e particularmente pragmático que nos dá um enquadramento diferenciado com o qual lidar com este tema. Afinal, os interesses a serem representados são individuais e gerais, sendo *percebidos* como tal através dos complexos processos sociais de *produção* e *universalização* de interesses. Além disso, ao trazer para o centro desse debate considerações sociológicas, históricas e econômicas a respeito da produção de interesses, ele inevitavelmente os mistura ao próprio conceito de representação – especialmente porque, embora não defenda o mandato imperativo, compreende que a função de um representante deve (e ele é abertamente normativo quanto a isso) abranger um elemento democrático de modo a de fato concretizar certas promessas da tradição política liberal – como a liberdade e a autonomia dos indivíduos.

Seu modelo de representação, portanto, envolve a representação política formal por meio de autorização e *accountability*, a formação da agenda pública (que é feita num âmbito formal, mas também envolve meios de comunicação de massa, por exemplo) e, por fim, a necessidade de garantir que os grupos sociais tenham o poder de formular suas preferências autonomamente. Se o segundo ponto acima já é contencioso, o terceiro é definitivamente polêmico, uma vez que envolve uma intervenção efetiva na esfera econômica, comumente tratada como algo relativamente independente das considerações teóricas quanto ao tema. Nesse sentido, Miguel avança e promove o debate sobre a representação de forma incisiva e instigante.

Referências

BURKE, E. Discurso aos eleitores de Bristol. *Revista de sociologia política*, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 97–101, novembro 2012.

FEDERALISTA, O. O tamanho e as diversidades da união como um obstáculo às facções. In: WEFFORT, F. (Org). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1995. p. 262–269.

HOBBS, T. *Leviathan*. [S.l.]: Project Gutenberg, 2009. Produzido por Edward White e David Widger.

MANIN, B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. ISBN 0521458919.

MIGUEL, L. F. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

PITKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

_____. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15–47, 2006.