

A democracia representativa é realmente democrática?¹

Entrevista com Bernard Manin e Nadia Urbinati

por Hélène Landemore

Nova Iorque, 10 de abril de 2007

Ambos os autores tiveram a oportunidade de revisar suas respostas. As últimas mudanças foram feitas após a publicação da tradução francesa.

Hélène Landemore: Bernard Manin e Nadia Urbinati, vocês dois escreveram livros com títulos aparentemente similares, respectivamente, *The Principles of Representative Government* (1997) e *Representative Democracy: Principles and Genealogy* (2006). Gostaria de organizar a discussão em torno da questão de se a democracia representativa seria um oxímoro ou a verdadeira essência da democracia. Eu vou desmembrar o tema em questões mais manejáveis.

A representação não precisa ser democrática, tampouco a democracia é necessariamente representativa. O que juntou essas duas historicamente? E quando o conceito de “democracia representativa” aparece primeiro?

Nadia Urbinati: De acordo com Pierre Rosanvallon, a expressão apareceu em uma carta de Alexander Hamilton para o senador Morris em 1777. Ela foi então usada mais sistematicamente no começo dos anos 1790, especialmente por Paine, Condorcet, e Sieyès. Em seu *Bases de l'ordre social*, Sieyès fez uma distinção interessante entre duas interpretações de governo representativo, somente um deles democrático, entretanto ambos fossem baseados em eleições e, portanto, aplicáveis em territórios vastos e populosos. Enquanto que o primeiro visava facilitar “encontros parciais em localidades variadas”, o último consistia somente em “nomear deputados para uma assembleia central”. Por conseguinte, de acordo com Sieyès, o primeiro não poderia resultar em “uma vontade geral” porque dava voz aos cidadãos vivendo nas localidades; o que o assemelhava ao modelo proposto por Condorcet. O que nos interessa, aqui, é que Sieyès entendeu muito bem que havia uma distinção entre as diferentes formas de governo representativo.

H. L. - Bernard, você diria que a diferença é que a democracia representativa é democrática, ao passo que o governo representativo é aristocrático?

Bernard Manin: Não. Definitivamente esta não é minha tese. A representação de fato inclui componentes democráticos, sendo o mais importante deles a oportunidade de todos os cidadãos terem representantes para prestar contas [*account*] ao fim do mandato e dispensá-los se o seu desempenho no cargo for julgada insatisfatório. Esses elementos democráticos são reais e geram consequências. A questão é que eles não são os únicos componentes de representação. A representação é também um governo das elites que não são direcionadas estritamente para executar os desejos dos cidadãos que representam. O governo representativo combina, pois, componentes democráticos e não democráticos. É por isso que, valendo-me da noção antiga de constituição mista que remonta a Aristóteles e a Políbio, eu o caracterizo como uma forma “mista” de governo. Apenas caracterizar as democracias representativas modernas como sistemas nos quais o povo



é “soberano”, ou no qual o povo “indiretamente” se governa, obscurece o caráter misto e compósito de tais sistemas. O governo representativo nunca foi uma forma simples de governo. Ademais, ao longo das últimas décadas, instituições que não faziam parte de sua concepção original parecem ter se enraizado em certas democracias representativas, (como cortes constitucionais que revisam a legislação e agências independentes “não eleitas”). Com o aumento de tais instituições, o caráter misto das nossas democracias tornou-se ainda mais explícito.

H. L. - Quando você diz uma forma simples de governo, você está dizendo que os antigos não conheciam nenhuma forma de representação?

Bernard Manin: Eu diria que sim. Não acho que o Conselho Ateniense [*Boulè*] possa ser visto como um corpo representativo. Embora haja fontes que identifiquem a assembleia e “o povo de Atenas”, eles não identificam o *Boulè* com o *dêmos*, o que mostra que o Conselho não era percebido como representativo do povo. O *Boulè* era somente uma magistratura colegiada.

Nadia Urbinati: Eu concordo. A representação política opera no (e deve referir-se ao) local em que as leis são feitas. Nesse sentido, acadêmicos e líderes políticos do século XVIII reconheceram que os modernos introduziram algo que os antigos não conheciam. Talvez a revolução constitucional inglesa do século XVII foi um passo importante na construção do governo representativo. A passagem da seleção para a eleição, ou o método de uma competição aberta para posições legislativas, foi um ponto de virada crucial na construção da representação política. O governo representativo exige ligar-se às eleições e pertencer ao poder legislativo. Juntos, esses dois elementos nos levam a afirmar que o governo representativo é o governo dos modernos, não o governo dos antigos.

H. L. - Quando surge o conceito de representação?

Nadia Urbinati: De acordo com os historiadores das ideias e das instituições políticas, a história da representação inicia na Idade Média, dentro da Igreja. Naquele contexto a questão também era a de resolver o problema da ligação entre centro e periferia. A Igreja procurou representar a comunidade de toda a Cristandade e a representação era usada então como meio de unificar os cristãos ou de conectar o grande grupo de crédulos. Na Idade Média, a inscrição da regra do contrato no direito público era consolidada. Os religiosos e as comunidades seculares aceitaram que a decisão sobre a designação do poder regulava-se pelo direito público: essa indicação implicava que todo o poder de espécie política deveria conter a “representação” de toda a comunidade, como escreveu Otto Gierke. Contudo, em um estudo comparativo e histórico de 1736 sobre as formas republicanas de governo, Scipione Maffei escreveu que os romanos praticavam a representação para dar voz às diferentes nações que compunham o Império; ele se referia a Tacitus que, em sua *Germania*, descreveu as formas de representação e as instituições parlamentares usadas pelas tribos germânicas para expressar suas reivindicações ao Senado romano. A representação era, assim, uma maneira de ligar o grande território da república por uma espécie de sistema federativo.

Bernard Manin: As origens da representação devem indubitavelmente ser encontradas na Idade Média, no contexto da Igreja e no contexto das cidades e das suas relações com o rei ou o imperador. A ideia era mandar delegações que tinham o poder de unir aqueles que os enviaram. Aí reside a origem da representação. Uma determinada comunidade delegava alguns membros com poderes de unir aqueles que os haviam indicado. Este é o cerne da noção de representação. A técnica foi então transferida a outros contextos e usada para outros propósitos.



Nadia Urbinati: Havia também práticas e instituições privadas, como os defensores ou os advogados.

H. L. - Qual é o papel de Hobbes nessa história?

Nadia Urbinati: Hobbes usou a estratégia da representação de uma maneira nova e importante – isto é, para criar o Estado soberano. A representação era no sistema dele uma maneira de legitimar a soberania absoluta e de destituir de poder as pessoas, que eram apenas súditos. Era uma maneira interessante de conferir legitimidade por meio da destituição do poder do povo; a representação como uma ficção para criar a soberania absoluta.

Bernard Manin: Hobbes pôde articular com uma coerência peculiar a ideia de uma autoridade soberana que atua no lugar e em nome de seus súditos. Entretanto, o fato da teoria de Hobbes nos ser particularmente marcante não é evidência de que ela teve um grande impacto nos desenvolvimentos históricos reais. Como acabamos de notar, as instituições e técnicas representativas antecedem Hobbes em larga medida. Repare-se também que Hobbes [não] menciona de maneira alguma as eleições como um método para escolher a autoridade soberana. No caso da representação, com efeito, Sieyès leu e empregou Hobbes para articular e justificar alguns dos seus pontos de vista sobre o governo. Mas não acho que qualquer referência a Hobbes possa ser encontrada entre os *founding fathers*. Rastrear ideias hobbesianas entre revolucionários e constitucionalistas americanos parece-me, no mínimo, complicado.

Nadia Urbinati: Quentin Skinner reconhece acertadamente o papel de Hobbes na criação de um sistema representativo com uma função antirrepublicana. Mas poder-se-ia dizer que Hobbes não usou a representação como uma instituição política e, nesse sentido, não construiu o governo representativo (não obstante ter empregado a representação dentro do contexto do Estado). Com efeito, ele não usou a representação para criar um governo que fosse representativo das opiniões das pessoas ou responsável [*accountable*] por elas. Talvez devêssemos dissociar a representação desta tradição, que era uma maneira de dar ao Estado soberano um poder absoluto, e não de criar um governo que desfruta do consentimento do povo e é autorizado pelos eleitores. A representação eleitoral sinaliza uma ruptura com o absolutismo e é certamente uma porta aberta para a transformação democrática do governo. O século XVIII é, portanto, mais interessante se nós quisermos ver as diferentes vias que a ideia de governo representativo tomou. Penso que o caso dos Estados Unidos é muito interessante, uma vez que seus fundadores elaboraram a representação não só na teoria, mas também na construção da sua república.

H. L. - Vocês dois descrevem uma diferente gama de princípios para o governo representativo e a democracia representativa. Quais são eles e porque vocês discordam?

Bernard Manin: Minha ênfase é nos arranjos institucionais concretos. Eu os chamo de “princípios” porque têm se mantido estáveis ao longo do tempo. Mas por “princípios” não quero dizer proposições abstratas, muito menos ideais e valores. A minha abordagem é positiva e analítica. Tal perspectiva, reconheço, acarreta algumas limitações. Eu adotei-a por uma questão de gerenciamento. Eu identifiquei quatro de tais arranjos institucionais que se mantiveram inalterados desde o estabelecimento dos sistemas representativos. (1) Aqueles que governam são nomeados por eleição em intervalos regulares. Não é somente o fato de autoridades públicas serem selecionadas por eleições que caracteriza o governo representativo, mas o fato de que tais eleições são periódicas. Em sua famosa definição de democracia, Schumpeter falha ao não mencionar a característica periódica das disputas eleitorais. Eleições periódicas geram, contudo, implicações críticas. Enquanto estão no poder, aqueles que governam têm um incentivo para antecipar o juízo retrospectivo dos eleitores ao fim do mandato. Portanto, eleições não somente selecionam líderes,



elas também afetam as ações e as políticas daqueles no poder. Ao final do seu mandato, as autoridades públicas são obrigadas a prestarem contas [*account*]. Nos governos representativos, as elites governam, mas ao mesmo tempo essas elites prestam contas perante os cidadãos comuns. Convém ressaltar que, em sua definição de democracia, Schumpeter não faz menção alguma à *accountability* política. Vemos, aqui, com particular clareza, a combinação de elementos democráticos e não democráticos. (2) Os que estão no poder desfrutam de relativa margem de independência nas políticas e decisões que executam enquanto exercem seu mandato. Eles não estão rigidamente sujeitos aos desejos dos seus eleitores e aos programas que lhe foram apresentados. Repare que esta disposição abre espaço para alguma influência das vontades dos eleitores sobre as ações dos políticos eleitos. Isso mostra que a congruência exata entre os dois não é obrigatória. (3) O terceiro princípio é o que chamo de “liberdade da opinião pública”. Embora os representantes tenham certa margem de discricção em suas ações, o povo, ou qualquer segmento da população, retém o direito de vocalizar suas opiniões e queixas para pressionar suas reivindicações sobre aqueles no cargo a qualquer momento. Mesmo Burke, um dos mais fervorosos oponentes das instruções vinculativas para representantes, insistiu, em sua *Third Letter on a Regicide Peace* [1796 - 1797], que as pessoas conservam o direito de manifestar seus pontos de vista e seus desejos a qualquer momento “sem autoridade absoluta, mas com peso”. Uma ideia similar pode ser encontrada na última cláusula da primeira emenda da constituição americana. Tal cláusula consagra “o direito das pessoas de se reunirem pacificamente e de fazerem pedidos ao governo para que sejam feitas reparações de queixas”. O governo representativo nunca foi um sistema no qual as pessoas elegem seus representantes em intervalos regulares, enquanto se mantêm quietas nesse ínterim. Este é outro ponto falho de Schumpeter e seus seguidores.² (4) A última característica é que as decisões públicas estão sujeitas a julgamento por discussão. Dizer que as decisões públicas estão “sujeitas a julgamento por discussão” não quantifica, insisto, em caracterizar o governo representativo como um governo por discussão. A discussão não é um procedimento para se tomar decisões. É um método para experimentar, escrutinar e testar decisões públicas. Estes são os quatro princípios.

Nadia Urbinati: Aos quatro princípios descritos por Manin, eu acrescentaria algo a mais. Penso que a democracia (ou melhor dizendo, a transformação democrática das instituições representativas através do consenso universal pelo voto) introduz algo interessante. Por democracia, entendo aqui o voto universal, incluindo mulheres e homens adultos, e também a especialização e a pluralização da sociedade civil (o que nós chamamos hoje de sociedade democrática). Nesse sentido amplo, a democracia apresenta dois elementos cruciais que caracterizam a representação política. O primeiro é a *advocacy* (isso de alguma forma tem a ver com o terceiro ponto dentre os quatro que Bernard mencionou) e o outro é a *representatividade*. Dito de outra maneira, a representação precisa ter uma correlação com a sociedade civil através de formas políticas de associação, isto é, formas agregativas que são capazes de expressar, controlar, reivindicar, examinar e estabelecer uma corrente de relação entre o dentro e o fora das instituições estatais. Claro que essa corrente consiste em uma política informal, feita de influência e julgamento público mais do que de vontade autoritária; mas [atentar para a sua existência] é muito importante para apreender a característica particular da representação política em uma sociedade democrática. Representação não é somente ter pessoas votando por candidatos individuais. É muito mais interessante conceder-lhes uma voz durante o tempo intermediário entre as eleições. Os partidos e associações tornam possível o desempenho desta função. É isso que a *advocacy* faz.

O outro elemento é a *representatividade* da representação. Representação não é uma substituição, mas sim um modo de identificação. Quando eu vou votar, o que realmente faço são duas coisas: eu escolho alguém para tomar assento na assembleia, porém também quero alguém que seja próximo às minhas ideias ou que as represente tanto quanto possível. Eu não escolho um burocrata competente ou um *expert*, pois o trabalho de um legislador não é como o de um burocrata ou de um magistrado (que não devem



expressar suas ideias ao fazer seu trabalho ou mesmo agir conforme suas ideias próprias). Escolho alguém próximo aos meus pontos de vista porque tenho algumas opiniões de como elaborar melhor uma lei – ou de como mudar uma lei – e quero que as minhas opiniões sejam ouvidas. O trabalho de um representante é primorosamente político. A representatividade é um tipo de proximidade de ideias e ideologia entre os candidatos (eleitos) e os eleitores. Ela é também importante pelo que faz dentro da assembleia, onde os legisladores devem operar como membros do cenário deliberativo enquanto estão em contato com um domínio que ultrapassa o parlamento. Se não houvesse relação entre os eleitos e os cidadãos, o pluralismo dentro da assembleia refletiria simplesmente o ponto de vista pessoal dos legisladores sem qualquer correlação com a sociedade civil – os representantes representariam a si mesmos. Uma assembleia feita de tal modo assemelhar-se-ia com uma democracia direta (na qual cada cidadão representa somente a si mesmo e suas próprias ideias quando vota em uma determinada questão). Contudo, representação não é democracia direta. A construção de partidos e associações é importante, essencial, eu diria, para o governo representativo. Com efeito, uma assembleia representativa não é o agrupamento de delegações individuais, mas um corpo coletivo de representantes, isto é, de indivíduos emaranhados em separações e alianças ideológicas. Nesse sentido, a representação política é uma violação radical das formas de representações privadas ou jurídicas. O representativo não está aí somente para si mesmo ou para mim enquanto pessoa privada, mas sim para mim enquanto uma parte igual do *demos* ou dos cidadãos-eleitores. A representação política é na verdade uma violação da representação privada ou jurídica porque também exclui o mandato imperativo: eu não posso remover o representante a meu bel-prazer mesmo quando ele diz ou faz coisas que pessoalmente desaprovo. É, então, graças aos partidos políticos que os representantes individuais relacionam-se tanto aos cidadãos quanto ao interesse geral. Partidos não são, para usar uma expressão de Maquiavel, como facções; antes, são uma maneira de relacionar o interesse geral e o particular, ao passo que as facções visam assumir o controle do interesse geral para colocar o interesse privado em seu lugar.

H.L. - Você então concordaria com a ideia de que a representação não é uma alternativa inferior à democracia direta?

Bernard Manin: Com certeza. Neste ponto, Nadia e eu estamos em pleno acordo. A democracia representativa não é uma alternativa inferior à democracia direta. É um sistema diferente. No meu ponto de vista, a democracia (quer direta ou indireta) é uma forma simples de governo, enquanto que a democracia representativa é uma forma mista que envolve uma variedade de elementos.

H. L. - Bernard Manin mostra, em seu livro, um processo de democratização do governo representativo na passagem da democracia parlamentar para a democracia partidária e, finalmente, para a atual democracia de audiência [*audience democracy*]. Entretanto, ao fim e ao cabo, o governo representativo, ainda que democratizado, continua sendo um regime parcialmente elitista. Trata-se de um regime misto. Para você, Nadia, o modelo representativo de democracia não contém um elemento elitista. Nesse sentido, ele pode ser oposto ao modelo eleitoral de democracia, que apresenta essa dimensão elitista. Estou correta?

Nadia Urbinati (rindo): Bernard é mais elitista que eu.

Bernard Manin: Na minha descrição, as elites de fato desempenham um papel crucial no governo representativo. Isso acontece porque as eleições selecionam, necessariamente, pessoas com características incomuns que são valorizadas positivamente pelos eleitores. Um candidato que não se destacou por alguma característica julgada favorável não ganharia uma disputa eleitoral. Isto posto, o método de eleição não determina o conteúdo particular das características consideradas positivas que levam candidatos a serem



eleitos. Tais características são determinadas pelas preferências dos eleitores, isto é, pelos cidadãos comuns. Os eleitores escolhem as qualidades distintas que querem ver em seus representantes. Essas qualidades podem consistir em uma variedade de coisas, incluindo uma habilidade fora do comum para articular e promover uma determinada opinião política. Mesmo nesse caso, ainda estamos lidando com elites nas quais as pessoas que são excepcionalmente capazes de defender uma opinião possuem um talento que a maioria das pessoas que compartilham essa opinião não possui. É isso o que quero dizer por elites.

Não penso, entretanto, que esse argumento equivale a tomar uma posição elitista. O elitismo como um princípio normativo considera desejável que pessoas que são objetivamente superiores a outras deveriam ocupar posições superiores. Minha ideia de representação não implica tal visão. Em primeiro lugar, não defendo que as eleições selecionam pessoas que são objetivamente superiores aos seus eleitores. A alegação é tão somente que as eleições selecionam candidatos dotados de características que são subjetivamente valorizadas por seus eleitores – acertada ou equivocadamente. Em segundo lugar, não ofereço um argumento sobre se é desejável ou não que posições de poder devam ir para pessoas que possuem características vistas como distintas e favoráveis. O que estabeleço, acima de tudo, é que tal resultado é um componente necessário dos sistemas representativos. Eu de fato alego, é verdade, que estes sistemas são consistentes com o princípio normativo de que o poder político deve emanar do livre consentimento daqueles sobre os quais é exercido. Contudo que os eleitores tenham uma possibilidade efetiva de escolher as características distintas dos seus representantes, tal permanece sendo o caso. Mas não vou além desta afirmação circunscrita. Uma perspectiva normativa mais ambiciosa requereria, devido à mistura íntima de dimensões igualitárias e não igualitárias, argumentos mais longos e complexos. Decidi que tal argumento estava além do escopo do meu projeto e das minhas habilidades. Assim, na sua essência, meu argumento sobre as elites é positivo, não normativo. É possível reconhecer a importância factual das elites sem, no entanto, endossar o elitismo como um valor.

H. L. - Mas então, Nadia, supondo que Bernard esteja certo quando diz que o governo representativo é hoje parcialmente elitista – e supondo, como você o diz, que, normativamente falando, ele não deveria sê-lo –, seria possível perguntar se alguma vez já experimentamos o que a democracia representativa verdadeiramente é?

Nadia Urbinati: Não exatamente. No último capítulo do livro de Bernard, lê-se que não é possível falar de uma crise de representação porque a representação foi desde a sua fundação instituída de modo a conter, em vez de implementar, a democracia. Como poderíamos exigir que nossos governantes ajam de uma certa maneira (no caso, democrática) para a qual não foram designados? Nesse sentido, seria fútil falar em uma “crise de representação”. No entanto, há momentos em que realmente sentimos um descompasso entre nós e nossos representantes – todavia, esta é somente uma opinião que, basicamente, está destinada a permanecer como tal. Acaso seria esta tensão parte do governo representativo? Decerto, há momentos em nossa sociedade nos quais pensamos ou escrevemos que há um descompasso. Por que isso acontece? Mesmo que não possa ser medido ou quantificado, há um senso de descompasso ou falta de representatividade. O que me interessa é a democraticidade [*democraticness*] da representação. Se for verdade que a democracia representativa tem a ver com o juízo (e não com a vontade) do povo, para que um governo seja totalmente democrático, devemos, então, ter mais do que apenas sistemas eleitorais regulares ou sistemas partidários. Precisamos, certamente, tomar conta do sistema de informação (porque o juízo é um componente crucial do tipo de presença que as pessoas exercem em um governo indireto ou representativo) e da presença assaz problemática do dinheiro privado em campanhas eleitorais. A informação é muito importante em um sistema no qual o aspecto indireto e a mediação são cruciais, onde todos os dados são recebidos na forma de informações elaboradas ou digeridas e nada é de primeira mão ou cara a cara. Não temos nenhum instrumento para fazer um julgamento competente sem depender da mídia. É verdade, então, que a questão do dinheiro privado nas campanhas, da independência da mídia e do pluralismo são problemas genuínos, uma vez que eles podem colocar em risco



a possibilidade de participação equânime no sistema. Portanto, se quisermos estar em maior sintonia com um sistema representativo, há reformas a serem feitas sobre estas questões.

A democracia representativa é certamente não menos democrática que a democracia direta. Paine estava certo quando disse que a democracia representativa supera a democracia direta. Na democracia direta, cada cidadão está aqui por si próprio e não há necessidade de criar uma ligação entre cidadãos e instituições. Contudo, em um governo representativo, o parlamento e as instituições ligam-se sempre de forma mediada com as pessoas de fora. A segunda coisa que a representação faz é dar estabilidade para a democracia. Paine costumava dizer que a democracia representativa é superior nesse respeito também. Na democracia direta, as assembleias são locais de confrontação direta dos cidadãos individuais e podem facilmente dar origem a conflitos drásticos e radicais, ou a situações nas quais somente a maioria governa sem qualquer contrapeso, ou a uma situação em que as facções podem facilmente governar. A mediação é uma boa solução. Mas ela deve ser regulada.

H. L. - Bernard, Nadia diz que você nega que há uma crise de representação. Em contrapartida, você fala sobre as diferentes crises de representação como estágios nas metamorfoses da representação. Seria, então, a atual “crise de representação” somente uma ilusão de perspectiva? Somente mais uma metamorfose?

Bernard Manin: Para que a noção de crise seja analiticamente útil, devemos usá-la somente sob condições específicas. Em particular, tal é o caso quando mudanças e tendências bem estabelecidas parecem, por alguma razão, inconsistentes com as características constitutivas do objeto sob consideração, potencialmente ameaçando a sua sobrevivência. Se as mudanças não atingirem aquele nível, diagnósticos da “crise” são pouco mais que clichês debilmente informativos. Qualquer mudança em um determinado domínio, e em particular qualquer evolução que ainda é pouco estudada e compreendida, torna-se então ocasião para declarar uma crise. Dois fatores, em acréscimo, favorecem a proliferação dos diagnósticos de crise: de um lado, a propensão de idealizar o passado, e de outro, o fato de que o anúncio de uma crise, em qualquer tipo de atividade, tem mais chances de atrair atenção das editoras e dos leitores (inclusive na área acadêmica) do que as análises das mesmas atividades em situação normal.

Não penso que as condições requeridas para justificar o diagnóstico de uma crise no sistema representativo estejam satisfeitas. Aqui, os dois indicadores mais sérios de uma possível crise são, primeiro, o declínio na taxa da participação eleitoral e, segundo, o relativo descrédito afetando autoridades políticas. Não cabe aqui entrar em uma discussão técnica desses indicadores. Pode-se observar, entretanto, que as análises destes são ainda objeto de debate entre especialistas. Ainda mais importante do que isso, não está claro porque os desenvolvimentos expressados por esses indicadores deveriam ser vistos como inconsistentes com os princípios do governo representativo.

Em seu estudo minucioso das democracias estabelecidas, Mark Franklin mostra, por exemplo, que o comparecimento eleitoral tem declinado desde 1945 (Cf. FRANKLIN. 2004). Ele ressalta, contudo, que este declínio é limitado e que poder-se-ia indagar muito bem por que a participação mudou tão pouco. Sua própria teoria tenta responder as duas questões. Mas Franklin mostra, principalmente, que este declínio constitui só uma média nas eleições realizadas em cada um dos países. O fenômeno central é que a participação flutua de acordo com o caráter particular de cada eleição. O número de votos aumenta, às vezes massivamente, quando as eleições são percebidas como importantes, envolvendo questões de grande relevância e disputas apertadas. As eleições francesas recentes ilustram este fato de forma espetacular, mas o fenômeno da flutuação pode ser observado em todas as democracias. Não há razão pela qual o fato de



as pessoas votarem, principalmente quando as eleições parecem envolver questões de grande relevância e quando o resultado é esperado ser apertado, deveria ser sustentado como inconsistente com o funcionamento do governo representativo.

Vários estudos também mostram que cidadãos que declaram um baixo nível de confiança nas autoridades políticas não se recolhem à apatia e desinteresse políticos. Ao contrário, eles tendem, mais do que a média, a se envolver em diversas formas de participação política, tanto não eleitorais quanto eleitorais (ver, entre outros, NORRIS, 2002).

A viabilidade do governo representativo estaria ameaçada se os cidadãos parassem sistematicamente de lhes cultivar interesse e parassem de tomar parte nas diferentes formas de ação política que se lhes oferece. Tal não parece ser o caso. O quadro que emerge é mais o de uma mudança no ritmo e nos termos do envolvimento político. Nada indica que o sistema não seja capaz de se adaptar a tais mudanças. Instituições representativas já demonstraram sua adaptabilidade. Os arranjos do século XVIII que sobreviveram ao deslocamento social causado pela Revolução Industrial, inclusive servindo à pacificação do conflito de classe e à integração política da classe trabalhadora, oferecem a mais impressionante evidência de tal adaptabilidade. Esta habilidade de se adaptar não é apenas um fato empírico. Podem-se identificar suas causas. De um lado, como já foi dito, este sistema é misto e constitui-se de vários elementos cujas relações não estão rigorosamente determinadas. Assim, o sistema garante a autoridade de decisão apenas para os representantes eleitos. Mas isso também garante a liberdade de expressar opiniões e queixas a qualquer momento. O peso que os representantes eleitos devem dar a essas expressões não está rigidamente fixado. Que a relação entre os desejos dos cidadãos e as decisões dos representantes não esteja plenamente especificada torna os ajustes possíveis. Por outro lado, o sistema torna visíveis as insatisfações que engendra. A competição eleitoral oferece incentivos para remediar estas insatisfações. Assim, a liberdade de informação e de expressão de opiniões nos faz conscientes do relativo descrédito no qual os políticos podem cair. Esses políticos estão conscientes disso também. O prospecto de enfrentar novos competidores que podem não sofrer do mesmo descrédito leva à busca de antídotos. O governo representativo contém, assim, mecanismos autorregulatórios e até mesmo autotransformativos. Dada a capacidade para a transformação do governo representativo, deveríamos ser bastante exigentes em termos de critérios que nos permitem falar de sua “crise”.

H. L. - E quanto aos motins?

Bernard Manin: Os motins nas habitações populares ao redor de Paris e das cidades grandes, é claro, são sinal de um fracasso. Mas por que considerar este fracasso como o sinal de uma crise de representação? Em primeiro lugar, esses motins são específicos da França e não ocorrem em todas as democracias representativas. Em segundo lugar, deve-se distinguir entre o sistema político e as políticas específicas que ele produz neste ou naquele domínio. A França tem certamente falhado, até agora, em integrar os habitantes das *banlieues* na vida social, econômica e política comum da nação. Disso não se segue que o sistema de governo francês é falho. Antes, a conclusão é que as políticas seguidas nesse domínio não eram as corretas. De modo geral, entretanto, a erupção da desordem pública não é necessariamente o pior dos males. Muito depende de qual tipo de resposta é dada a tais desordens, e também da gravidade dos eventos. Dentro de certos limites, as desordens públicas também podem representar um poderoso incentivo para enfrentar problemas ou injustiças recalcitrantes. Maquiavel argumentou que as dissensões entre os plebeus e os patrícios, e os problemas que a isso se seguiram, não causaram a ruína de Roma, mas contribuíram, de fato, para a longevidade e o equilíbrio da República por obrigar os patrícios a aliviarem os agravos dos plebeus. Sua observação é ainda relevante.



Nadia Urbinati: Podemos falar sobre um curto-circuito do sistema. A distância entre o país “legal” e o país “real” – o sinal do que nós percebemos como a ausência de uma adesão harmoniosa entre as instituições representativas e os cidadãos, como Pierre Rosanvallon escreveu em *La contre-démocratie* – pode ser um caminho para o sistema se autoajustar, um tipo de automedicação. Na opinião de Maquiavel, os motins – ou, mais pertinentemente, as revoltas populares – foram entendidas como um impulso ou um estímulo para a mudança política. Nas democracias representativas maduras de hoje, a ausência de imaginação relativa à reforma pode ser mais um problema. O que para mim é o problema maior é a democracia de audiência. Bernard está descritivamente correto em diagnosticar um movimento da democracia de partido para a de audiência. Mas deveríamos ser apenas descritivos quando diagnosticamos este fenômeno? Não seria a democracia de audiência uma violação do governo representativo? Na minha opinião, esta nova forma de cesarismo ou populismo é uma violação da democracia representativa. Uma identificação acrítica das massas com um líder eleito por uma campanha que ele manipulou através dos meios de comunicação é ainda uma violação dos princípios da democracia representativa. Na minha opinião, o surgimento da democracia de audiência é realmente problemático, até mesmo mais do que os motins.

H. L. - Bernard, em resposta à questão de Nadia, você poderia falar da figura de Ségolène Royal e seu suposto populismo (cf. sua proposta de criação de júrís de cidadãos e sua defesa geral de formas mais participativas de democracia)?

Bernard Manin: Deixe-me esclarecer algo primeiro. Não estou argumentando que os partidos políticos estão obsoletos ou tornando-se obsoletos. Minha formulação inicial foi, talvez, pouco clara. De qualquer modo, não era isso o que eu tinha em mente. O que eu pretendia dizer era que no estágio de “democracia de audiência” – a qual eu pensava chamar “democracia dos públicos” – as alianças e as lealdades partidárias estáveis estão em declínio. Certamente, elas não desapareceram, mas estão sendo corroídas. Um número crescente de eleitores não vota mais em partidos políticos baseados em lealdades estáveis, determinadas por clivagens preexistentes de classe e religião, independentemente do contexto e das circunstâncias. Estes eleitores menos leais raramente alternam entre partidos opostos. Às vezes eles alternam entre membros de uma aliança, e, mais frequentemente, oscilam entre abstenção e voto. Isto não quer dizer que os partidos perderam a sua importância. Os partidos são ainda essenciais em dois domínios. Primeiro, os votos no parlamento ainda são determinados por alianças partidárias; a disciplina de voto por partido é ainda a regra na arena parlamentar. Segundo, os partidos são ainda dominantes na arena eleitoral. Os partidos têm se adaptado, sem dúvida, à personalização da escolha eleitoral (outro traço da “democracia de audiência”). Mas esta adaptação lhes permitiu conservar um papel central. São os partidos que financiam, preparam e organizam as campanhas eleitorais. Você mencionava Ségolène Royal. Ela ilustra precisamente o papel proeminente dos partidos na competição eleitoral bem como na sua adaptação à personalização do poder. Não há dúvida que a personalidade dela foi central para a campanha eleitoral. Mas ela não subiu até a candidatura porque alcançou por si mesma um estatuto de celebridade no mundo dos espetáculos, das artes ou dos esportes. Ela se tornou candidata porque foi escolhida pelo partido socialista como resultado de um procedimento escolhido pela liderança. Claro, Ségolène Royal não era uma das principais líderes do partido, mas por mais de vinte anos ela fez sua carreira inteira dentro e pelo partido. Há fortes razões para pensar que, ao escolher uma mulher que não era parte do círculo de líderes estabelecidos, os socialistas fizeram uma escolha deliberada com o intuito de expressar um desejo por mudança. Os partidos políticos não estão, por quaisquer meios, em vias de desaparecer. Em todas as democracias, eles têm se adaptado tanto à erosão das lealdades partidárias quanto à personalização do poder.

Nadia Urbinati: Este é um adendo e uma retificação importante que você fez, Bernard. Porque, em seu livro, você apresentou o partido como um momento possível e transitório, um modo de ser da democracia representativa em um tempo histórico específico, o tempo dos partidos de massa; além disso, você apresentou



a democracia de audiência como o futuro do governo representativo, e de qualquer modo, como uma forma de governo representativo. De fato, você até escreveu que, uma vez “independentes de inclinações partidárias individuais”, os cidadãos seriam mais autônomos em seu juízo porque, sejam quais forem suas opiniões partidárias, eles “receberiam as mesmas informações sobre um determinado assunto que todas as outras pessoas”. Sobre a sua avaliação positiva da democracia de audiência eu discordo fortemente porque a vejo como uma nova forma de populismo que, ao passo que não torna os cidadãos mais independentes em seu juízo, está menos aberta à fiscalização e participação deles. Ségolène Royal usa meios populistas, juntamente com outros meios, tais como o sistema de partido. Está tudo bem, até porque ela não detinha ou orquestrava diretamente a mídia. Concordo com o seu diagnóstico de uma crise dos fortes partidarismos ideológicos. De qualquer modo, questões que são traduzíveis em valores, ideias, estão sempre lá. A repartição das linhas partidárias mudou, mas não o caráter ideológico das alianças. Sem os partidos ou agregações partidárias por semelhanças ideológicas, independentemente de quais sejam, não posso imaginar qualquer forma de democracia representativa. Como eu disse, seria uma forma de cesarismo ou populismo; mas eu não lhe chamaria de democracia representativa. O caso da Itália é importante quanto a esse aspecto. Mussolini foi uma violação patente da democracia representativa; mas Berlusconi também é uma violação (embora apenas no primeiro caso tenha ocorrido também uma saída do sistema constitucional).

Bernard Manin: Concordo inteiramente com Nadia em dizer que há uma violação da representação quando um líder visa incorporar nele mesmo a comunidade inteira, para além de suas muitas divisões, e não uma visão particular da comunidade e do bem comum. O cesarismo certamente transgride a norma fundamental do governo representativo, especialmente se o candidato à posição transcendente realmente consegue desqualificar seus potenciais oponentes e impedi-los até mesmo de entrar na competição. Mas isto não é o que observamos nas democracias estabelecidas. A personalização das campanhas eleitorais não significa a abolição de diferenças entre opções existentes. Cada direção proposta assume, temporariamente, uma face personalizada, cada partido se identifica com o líder do momento, mas o resultado é que muitos líderes estão, de fato, confrontando uns aos outros na competição.

Nadia Urbinati: Um teórico conservador liberal como Guizot mostrou alguns bons pontos quando argumentou que o governo representativo designa uma sociedade na qual os interesses pluralistas da sociedade civil não deveriam fazer parte diretamente da política, mas deveriam operar de um modo mediado. A Itália é um exemplo eloquente de um país no qual essa mediação é cada vez mais fraca e em algumas ocasiões quase ausente. O diretor de uma corporação privada e poderosa (plenamente engajado nos negócios de mídia) entra na arena política e “faz” tudo por si mesmo. Isso é uma violação da representação. A representação é um sistema de caráter indireto e mediado. A democracia de audiência pode se tornar um regime no qual o interesse corporativo cria o seu próprio partido, sua própria mídia para promover seus próprios interesses. A violação do princípio representativo ocorre quando a sociedade civil entra na esfera política sem mediação e torna-se facciosa. A transferência direta do social (seja ele econômico, religioso ou cultural) para o político é uma violação patente da representação.

H. L. - Algumas pessoas defendem novos modos de garantir uma melhor representatividade das assembleias democráticas, por exemplo, através de amostragem aleatória e sorteios em vez de eleições. O que você pensa dessas sugestões?

Nadia Urbinati: Sou um tanto crítica dessas ideias, e particularmente da ideia de fóruns deliberativos entre cidadãos escolhidos através de amostras aleatórias.³ Comitês deliberativos selecionados de forma aleatória podem certamente representar uma nova contribuição na medida em que podem funcionar como um suplemento para as formas existentes de representação. Contudo, se tais formas de seleção crescerem, elas provavelmente trarão novos desafios porque qualquer comitê selecionado de forma aleatória gerará, inevitavelmente, opiniões que



diferem da opinião pública. Estas entidades deliberativas podem tornar-se ferramentas que as elites utilizam para legitimar políticas sem precisar submeter-se à *accountability* política, ou elas podem funcionar como substituto para um julgamento e participação mais amplos dos cidadãos. (Cf. ACKERMAN, 1991, p. 181)

H. L. - E se o objetivo fosse simplesmente reparar algum desequilíbrio objetivo, como a ausência de mulheres na assembleia? A ideia é que, em comparação com o sistema corrente, a seleção aleatória produziria uma assembleia mais parecida com a composição real da população.

Nadia Urbinati: Sim, mas com o fórum deliberativo de Fishkin a questão parece não ser a de tornar a democracia representativa mais representativa, mas sim a de passar por cima da representação. Eles dividem a população em jovens e velhos, ricos e pobres, trabalhadores ou qualquer outra categoria. Desse modo, dão a impressão de representar a sociedade como em um espelho. Eles supõem também que a população é subdividida em tipos ou entidades corporativas, e que os indivíduos de cada grupo raciocinam do mesmo modo ou têm as mesmas visões. Qual é o objetivo: dar mais legitimidade às decisões dos legisladores ou criar uma alternativa?

Quanto ao caso das cotas, em teoria, elas são a violação do princípio mais básico da cidadania democrática (igual liberdade). Contudo, às vezes, violar princípios para tornar correta alguma coisa que está profundamente errada pode ser necessário (este foi o caso das ações afirmativas, por exemplo). Um parlamento que é exclusivamente masculino é, visto de fora, descaradamente não representativo! Suponha que você tenha um parlamento que é 90% feminino: você não acha que os homens não se sentiriam verdadeiramente representados? É verdade que representantes masculinos podem ser representantes das minhas ideias também; eu posso me identificar com eles, mas, mesmo assim, visto que o conjunto dos cidadãos compõe-se de homens e mulheres... Mas as cotas são instrumentos para proteger uma minoria (por exemplo, nacional ou linguística) que, do contrário, seriam absorvidas dentro da maioria. Já as mulheres não são uma minoria a ser protegida. Aliás, em vez de cotas, penso que seria mais apropriado adotar uma política de 50%: cada lista de candidatos deveria ser composta de um número igual de candidatos masculinos e femininos. Isso permitiria uma verdadeira liberdade de escolha.

Bernard Manin: Não sou hostil a experimentos institucionais. A flexibilidade constitutiva do governo representativo permite a introdução de sistemas complementares. Quanto ao desequilíbrio na composição das assembleias representativas, isso é, claro, indesejável. Entretanto, é indesejável não porque cada categoria da população pode apenas ser bem representada pelos membros desta categoria. Isto seria o princípio da representação por espelho, contra o qual o governo representativo foi explicitamente estabelecido, especialmente nos Estados Unidos. Não cabe aos elaboradores da constituição determinar por quem as mulheres ou os descendentes de imigrantes deveriam ser representados. Esta escolha pertence aos próprios cidadãos.

O problema, antes, vem do fato de uma lacuna importante, sistemática e prolongada entre a composição da assembleia e a composição da população ser um sinal de que algumas categorias da população são, muitas vezes, as vítimas de desvantagens persistentes na disputa pelos cargos públicos. De que outro modo poder-se-ia explicar a proporção constantemente minúscula de mulheres nas assembleias, se não pela existência de obstáculos materiais e culturais encontrados pelas mulheres que desejam tornar-se candidatas? Há aqui, como Nadia corretamente o disse, uma violação da igualdade política fundamental. A solução não consiste em estabelecer cotas permanentes, mas, primeiro, em identificar as causas destas desvantagens recalcitrantes e, segundo, em remediá-las através de políticas sociais apropriadas (tais como tornar a busca de uma carreira política mais fácil para as mulheres que querem ter filhos). Finalmente, se descobrirmos



que estas desvantagens têm origem em preconceitos culturais, poder-se-ia recorrer a incentivos, ou até mesmo a alguma forma de obrigação legal. Mas é preferível que tais políticas permaneçam temporárias (até o preconceito desaparecer) porque elas são, afinal de contas, contrárias ao princípio da igual liberdade de escolha dos próprios representantes.

Uma desvantagem estrutural que merece atenção especial não diz respeito às categorias social-demográficas, mas àquelas que são chamadas “desafiadoras” em uma eleição. Em muitas democracias, os políticos que já estão no poder se beneficiam de diversas vantagens (em termos de recursos, particularmente) quando concorrem a outra eleição. Suas vantagens são, é claro, as desvantagens das [categorias] desafiadoras. Tal configuração é duplamente falha. Primeiro, ela vai contra a renovação da personalidade política, alimentando a imagem de uma classe política que está fechada e se autorreproduz, faça chuva ou faça sol.

Nadia Urbinati: Na Itália também. Eles permanecem no poder por vinte anos e até mais. Outra coisa a se evitar é a acumulação de cargos e funções. Na Itália você tem uma pessoa atuando em diferentes frentes e instituições. Este é um problema terrível, moral, inclusive. Em muitas ocasiões, essas pessoas são juízes de suas próprias causas. A acumulação de carreiras ou posições (não importa se estamos falando de pessoas eleitas para tais) é um problema. Quanto à questão de qual sistema, o parlamentar ou presidencial, está em maior sintonia com a democracia representativa, não sei se você concordaria ou não, Bernard, mas me parece que o sistema parlamentar é mais flexível que o presidencial, pelo menos por causa da possibilidade de eleições antecipadas, o que às vezes é bom.

H. L. - Considerando o conceito normativo de democracia representativa de Nadia como o padrão, a partir de um contínuo que parte da democracia menos representativa até a mais representativa, onde se enquadrariam EUA, França e Itália?

Nadia Urbinati: Não posso responder isso. É difícil. Mas, na Itália, nós produzimos as melhores leis na década de 1970: as leis regulando o divórcio e o aborto; leis [charters] garantindo a sindicalização e a possibilidade de implementar formas de democracia industrial; o novo sistema de saúde universal; a nova lei da família, que concedia um fundamento igual para os relacionamentos. Em termos de legislação civil e social, o sistema proporcional foi capaz de produzir leis melhores, mais gerais, e menos partidárias.

H. L. - É interessante que seu julgamento seja em termos de resultados em vez de em termos de representatividade dos procedimentos.

Nadia Urbinati: Isso é porque estes resultados correspondem a um parlamento que refletia a reivindicação da sociedade por mudanças importantes. Havia uma conexão entre o parlamento e a sociedade. Era como se o parlamento fosse capaz de compreender isto. Agora isto não é mais o caso.

Bernard Manin: Procedimentos são, sem dúvida, importantes. Porém, na França dos dias de hoje, é mais importante enfrentar problemas substantivos, tais como a integração de descendentes de imigrantes ou a regulação do mercado de trabalho, por exemplo, do que pensar sobre os procedimentos para enfrentar tais problemas. Focar em procedimentos e na democracia em geral pode relegar, indevidamente, a discussão de questões mais urgentes e concretas a um segundo plano.

Nadia Urbinati: Concordo com isso. Se ninguém está lidando com essas questões é porque as questões sociais são periféricas na agenda dos representantes. Elas não exercem pressão o suficiente.

H. L. - Como você conceitua a deliberação em relação aos partidos?



Nadia Urbinati: Para mim, a deliberação é uma troca dialética de ideias e opiniões que não remetem, entretanto, a uma concepção cognitiva da política, como na tradição de Rousseau e, sob certas condições, na de Habermas. Ser consistente com esta visão da deliberação exigiria, na verdade, eliminar a representação, ou melhor, colocar em questão uma assembleia na qual os representantes constroem alianças/oposições, dividindo assim algumas ideias similares com o povo de fora ou endossando uma política de valor. No entanto, essas distinções partidárias ainda são necessárias porque, mesmo estando o representante livre para mudar de ideia durante sua posição parlamentar, é altamente desejável que ele não a mude completamente, de modo a não mais torná-la reconhecível pelos seus eleitores. Uma concepção cognitiva de deliberação política dificilmente pode permitir tais comprometimentos.

Bernard Manin: Eu concordo. Eu falava sobre lealdades partidárias corroídas, não sobre uma ligação mais fraca com os valores.

Nadia Urbinati: Se você está aberto a uma mudança completa, você dilui todas as formas de comprometimento.

Bernard Manin: Não necessariamente. Podemos permanecer ligados a valores ou princípios e ainda mudar razoavelmente nossa opinião sobre o partido, as políticas ou as pessoas que, em um contexto ou outro, nos parecem mais próximas de nossos princípios.

Nadia Urbinati: Com essa especificação eu concordo.

H. L. - Como você relaciona representação e participação?

Nadia Urbinati: A participação, mesmo em sua manifestação extrema e excepcional de motins, pode, às vezes, ser uma via para chamar atenção às opiniões que, de outro modo, não seriam ouvidas. A participação não é uma alternativa à representação. É um meio de verificar que a representação está funcionando.

Bernard Manin: Obviamente, queimar carros não é algo bom, mas isso tampouco é uma guerra civil. Também seria muito indesejável se as circunstâncias associadas com tal comportamento permanecessem a portas fechadas, distantes do olhar público. De qualquer modo, democracia não é consenso.

Nadia Urbinati: A questão é se esses motins geram uma forma de encerramento da discussão, como uma questão de “lei e ordem”, ou se estimulam o debate político sobre como resolver os problemas que sinalizam.

H. L.: Uma última questão sobre a União Europeia. Há na Europa uma conversa de déficit democrático. Quando o público é assim tão grande, quão visível pode ser o público europeu? Não seria legítimo aqui falar de uma crise de representação?

Nadia Urbinati: A Europa, como a América, é um espaço geopolítico muito grande, embora seu sistema político desfrute de menos representatividade democrática que o americano. A questão é: como podemos criar instituições que são representativas? Há espaço para a inovação institucional. A Europa está agora no caminho do meio. Parece que se queremos ter uma União Europeia, precisamos de novas instituições: isto significa uma Federação, uma reestruturação do sistema eleitoral e a criação de partidos europeus. Sigamos o exemplo americano.

Bernard Manin: Embora esteja convencido de que a reforma das instituições francesas não é uma prioridade, também estou convencido de que a União Europeia é o objeto sobre o qual a engenhosidade institucional deveria ser investida. Estou em perfeito acordo com Nadia neste ponto.



Nadia Urbinati: Até agora a Europa parece estar mais próxima de uma confederação. Como uma federação, ela seria um novo Estado. Até termos uma federação ou um novo Estado não podemos sequer ter um parlamento dotado de um poder soberano. A verdadeira questão europeia é assim uma questão de constituição, uma questão fulcral, e não uma questão de política comum ou representativa.

NOTAS

1. “Is Representative Democracy Really Democratic?”, publicado em *Books and Ideas*, 31 de março de 2008. Tradução de Gustavo Dalaqua, Patrick Diener e Fernanda Gontijo. Agradecemos gentilmente a Hélène Landemore por autorizar a tradução do artigo.
2. Desenvolvi este ponto mais extensamente no *post scriptum* que escrevi para a tradução alemã de meu livro. Vide MANIN, 2007.
3. Ver FISHKIN, 1995. (N. T.)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ACKERMAN, Bruce. 1991. *We the People: Foundations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FISHKIN, James. 1995. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- FRANKLIN, Mark N. 2004. *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANIN, B. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press
- _____. 2007. “Publikumsdemokratie revisited. Nachwort zur deutschen Ausgabe”, In: *Kritik der repräsentativen Demokratie*, Berlin: Matthes & Seitz.
- NORRIS, Pipa. 2002. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- URBINATI, N. 2008. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago University Press.