

# Não-nacionais e representação política

André Santos Campos<sup>1</sup>

RESUMO: Entre os vários efeitos dos fluxos migratórios recentes, há uma crescente assimetria entre o grupo de pessoas que são destinatárias de normas legais e o grupo de pessoas que possuem direitos civis e políticos de cidadania ativa. Isso constitui um desafio ao conceito de representação política. Como é que os não-nacionais, que são destinatários de normas jurídicas e portanto não participam no processo de feitura do direito salvo na fase da sua eficácia, devem ser considerados em relação à representação política? Serão eles uma terceira parte (o público, o interlocutor) na relação entre representantes e representados? Ou serão algo distinto? Dentro deste contexto, pretende-se fazer uma abordagem constitutiva ao conceito de *constituency*. A conclusão determinará que certos não-nacionais não são necessariamente uma terceira parte na representação, mas podem ser membros de certas partes da *constituency* e gozam assim de certas liberdades políticas e cívicas e direitos à participação política.

PALAVRAS-CHAVE: representação política; não-nacionais; *constituency*; construção social; representatividade.

ABSTRACT: Among the several effects of recent migration flows, there is a growing asymmetry between the group of persons who are addressees of legal norms (local populations) and the group of persons who have civil and political rights of active citizenship (the people). This presents a challenge to the concept of political representation. How are non-nationals, who are addressees of legal norms and thus participate not in law-making but in the efficacy-making stage of legal norms, to be considered vis-à-vis political representation? Are they a third party (the audience, the interlocutor) to the relation between the represented and the representatives? Or are they something else entirely? Within such a frame of reference, this paper intends to provide a constitutive approach to the concept of constituency. The conclusion will ascertain that certain non-nationals are not necessarily a third party in representation, but can be members of certain sections of the constituency and

---

<sup>1</sup>Investigador Principal. IFILNOVA, Instituto de Filosofia da Nova. FSCH, Universidade Nova de Lisboa

thereby enjoy certain political and civic liberties and rights to political participation.

KEYWORDS: political representation; non-nationals; constituency; social construction; representativeness.

O conceito de representação, enquanto enraizado numa tradição moderna do pensamento político, tem enfrentado em tempos recentes um conjunto de fenómenos que o desafiam à possibilidade de uma reconceptualização. Considere-se, a título de exemplo, o esvaziamento das tradicionais competências associadas a Estados soberanos de base democrática; o progresso tecnológico permitindo novas e mais directas vias de participação política que não através de eleições; o sucesso eleitoral crescente de forças políticas que desconfiam de sistemas democráticos representativos e pretendem, ao invés, superar o hiato entre representados e representantes através de uma identificação pessoal ou partidária com o que seria a genuína “vontade do povo”; as reivindicações de agentes internacionais, transnacionais e não-governamentais no sentido da implementação de políticas públicas em nome de cidadãos que não têm acesso à composição desses agentes. Todavia, é ao nível das alterações demográficas que o desafio de ordem política parece mais pressionante, envolvendo vários tipos de problemas: a qualificação do estatuto dos refugiados (políticos, sociais, económicos), sobretudo à luz de uma pretensa juridicidade extra-sistemática da linguagem dos direitos humanos; a determinação da fonte dos mecanismos financeiros de resposta aos diferentes fluxos migratórios, em especial quando estes ocorrem em massa e num curto período; ou a identificação do nível de integração dos imigrantes que seja expectável em sociedades crescentemente cosmopolitas.

No que respeita à representação política, as migrações forçam amiúde a verificação de uma *assimetria entre as populações locais e os povos constituintes*. Existem, nas sociedades ocidentais contemporâneas sujeitas a fluxos de emigração e imigração, diferentes estatutos no acesso aos procedimentos jurídico-políticos do aparelho normativo em funcionamento – a saber, cidadãos por nascimento, cidadãos naturalizados, residentes permanentes, trabalhadores temporários, migrantes irregulares (por exemplo, os chamados “trabalhadores ilegais”), refugiados. Nesta seriação, a passagem a cada um destes diferentes estatutos corresponde sucessivamente a uma diminuição do leque disponível de acesso à cidadania, ou seja, uma diminuição das capacidades

de gozo e de activação das situações jurídicas reconhecidas como próprias ao exercício da cidadania, como é o caso do direito de voto. Ora, em sociedades sujeitas a emigração e a imigração (mesmo que não em fluxos proporcionais), os cidadãos por nascimento que emigram mantêm os seus direitos originais de cidadania muito embora deixem de ser destinatários das políticas públicas e das normas criadas pela estrutura política da qual são membros constituintes; em sentido inverso, os imigrantes sem o estatuto da cidadania passam a ser destinatários de políticas e de normas sobre as quais não podem intervir em qualquer fase da sua elaboração. Ocorre assim, frequentando uma terminologia clássica, uma discrepância entre o conjunto dos cidadãos e o conjunto dos súbditos; muitos dos genuínos destinatários das leis não participam em qualquer etapa do seu processo de feitura, enquanto alguns representados não chegam já a ser destinatários das leis. Dá-se então uma diferença, muitas vezes denunciada, entre os representados, os não-representados e os não-representáveis<sup>2</sup>.

Esta tripartição dos destinatários da representação presume a validade do conceito, mesmo admitindo a ambiguidade que lhe é por demais conhecida, operando sobretudo a três níveis. Desde logo, a representação acarreta o que alguns autores denunciaram como uma *complexio oppositorum*<sup>3</sup> na medida em que faz depender a viabilidade do conceito da circunstância de algo (o representado) estar e não estar em simultâneo – não está *in se* mas está *in alium*. Em segundo lugar, a representação consegue operar um movimento de inclusão e um outro de exclusão, também em simultâneo. Por um lado, o representado é incluído ali onde está ausente, isto é, a ausência física não é bastante para justificar uma exclusão definitiva de um dado processo. Por outro lado, uma vez atingido o estatuto de representado, dá-se uma dupla exclusão: exclui-se o representado de estar presente por si (segundo a célebre frase de John Selden, “nem todos cabem na sala” e portanto o parlamento tem de fechar as suas portas para permitir a quem fica lá dentro trabalhar enquanto representante, dessa maneira excluindo física e directamente todos aqueles que ficam de fora)<sup>4</sup>; e exclui-se o representado de participar nos processos deliberativos que não através da sua condição de representado, a qual se lhe apega à personalidade de maneira a como que esgotar quaisquer alternativas

<sup>2</sup>Cf. Appadurai, 1996.

<sup>3</sup>Por exemplo, Schmitt, 1961: 69.

<sup>4</sup>Neste sentido, v. Rehfeld, 2005: xi.

de intervenção política no exercício da cidadania<sup>5</sup>. Em terceiro lugar, a representação, delineada para conectar uma entidade ausente a uma entidade presente que presentifique a primeira, não consegue deixar de ter como efeito secundário a constituição de um hiato ontológico entre representado e representante. É que mesmo aceitando o carácter constitutivo da representação, ela assenta no pressuposto de legitimar uma supremacia de quem governa sobre quem tem de obedecer, dando-se assim uma clara separação entre representantes e representados, atribuindo-se competências aos primeiros para tomarem decisões que vinculam o agregado no seu todo. A representação institui então uma nova entidade que se apropria da vontade e dos direitos de que, em rigor, apenas o agregado é titular, e é nesta dimensão que o conceito de representação surge frequentemente contraposto à democracia, tendo figurado tantas vezes na história do pensamento político numa tensão com a soberania popular.<sup>6</sup>

Desafiada pela assimetria entre população e constituinte provocada pelos fluxos migratórios, a literatura sobre representação política tende a uma transformação do significado atribuído nas obras já clássicas sobre o tema<sup>7</sup>, preferindo como que dissolver a habitual tensão entre representação política e soberania popular através de um alargamento do conceito a formas de participação política indirecta que não por via de eleições. Uma tendência desta natureza implica que o retorno à noção intrinsecamente ambígua de representação política não tenha como objectivo primordial resolver essa ambiguidade perante os desafios (teóricos e práticos) que se lhe impõem, mas o de desviá-la para áreas de intervenção ou validação jurídico-política que escapem ao desenho constitucional e estadual onde o princípio da representação, sobretudo no que respeita ao formato do governo representativo, tem um papel estruturador e determinante.

---

<sup>5</sup>A denúncia desta natureza “esponjosa” da representação deve-se a Arendt, 1988: 260-1.

<sup>6</sup>Esta tensão ajuda a explicar a resistência em abordar o conceito de representação na história do pensamento político: cf. Magalhães, 2012. A equiparação de democracia popular a democracia directa opunha-a automaticamente à representação, o que levava ora a acusá-la de alienação, como o fizeram Rousseau, Robespierre (“Le mot de représentant ne peut être appliqué à aucun mandataire du peuple, parce que la volonté ne peut se représenter” [Robespierre, Séance du 16 juin 1793, p. 578]) e o revelaram as constituições soviéticas de 1936 e 1977, ora a admiti-la apenas como mal menor, como o fizeram Montesquieu, Madison e Hannah Arendt. Para maiores desenvolvimentos, v. Aurélio, 2009.

<sup>7</sup>Pitkin, 1967; Hofmann, 1974; Urbinati, 2006.

Com efeito, a literatura mais recente que recoloca a representação no centro da teoria democrática já não condena o conceito a uma marginalização mas a uma reconfiguração, abordando a questão da representação sob perspectivas diversas. A motivação principal para um tal desvio consiste na perda da crença nas capacidades da representação em democracias liberais (enquanto governo representativo) de responder a novos desafios, o que leva à tipificação de uma crise não-contingente da representação<sup>8</sup> que conduza ao fim da democracia representativa tradicional ou a um modelo de “pós-representação”<sup>9</sup>. Daí a exigência da reconfiguração, ora promovendo uma maior adaptabilidade dos sistemas eleitorais (por exemplo, preferindo a proporcionalidade aos mecanismos maioritários “o vencedor leva tudo”)<sup>10</sup>, ora redefinindo o papel dos partidos políticos no sentido de uma maior abertura<sup>11</sup>, ora enfatizando a conversão das minorias em membros de maiorias através da representação proporcional<sup>12</sup>, ora desviando o objecto da representação de pessoas para discursos que incorporem certas presunções, juízos, contenções, disposições ou capacidades<sup>13</sup>, ora alargando a funcionalidade da representação à defesa de interesses difusos<sup>14</sup>, ora procurando alternativas não-eleitorais de representação para reforço da democracia. Esta última linha de investigação denuncia a falência do governo representativo embora continue a sustentar a sobrevivência do conceito de representação para lá dos mecanismos oficiais de participação electiva, o que permite falar em “contra-democracia”<sup>15</sup>, em “democracia monitorial”<sup>16</sup>, em “política de ressonância”<sup>17</sup> ou em representação enquanto “autenticidade”<sup>18</sup>.

Nestes últimos moldes de escape à institucionalização da participação política, enquanto a representação tradicional centrada no momento electivo por excelência se desdobrava em (i) escolha e consentimento, (ii) identificação,

<sup>8</sup>Cf. Ankersmit, 2002; Norris 1999; Dalton, 2004; Hay, 2007.

<sup>9</sup>Cf. Feher, 2007; Vieira e Runciman, 2008: 154.

<sup>10</sup>Barber, 2001; Rehfeld, 2005; Amy, 2008.

<sup>11</sup>Rosenblum, 2008; White e Ypi, 2016.

<sup>12</sup>Kymlicka, 1995; Phillips, 1995; Williams, 1998.

<sup>13</sup>Dryzek & Niemeyer, 2008.

<sup>14</sup>Urbinati, 2000.

<sup>15</sup>Rosanvallon, 2008.

<sup>16</sup>Keane, 2009.

<sup>17</sup>Tormey, 2015.

<sup>18</sup>Saward, 2010.

(iii) unidade, (iv) controlo e prestação de contas, a representação reconceptualizada manter-se-ia como momento de escolha, mas agora dispensando a componente electiva e envolvendo (i) consentimento retroactivo, (ii) identificação extrapartidária, (iii) atribuição de voz aos afectados pelas políticas públicas, e (iv) controlo e prestação de contas por redes de contacto directo.<sup>19</sup>

No fundo, a assimetria entre as populações locais (conjunto dos destinatários das políticas públicas e normas de direito) e os membros do constituinte (conjunto dos cidadãos a quem são reconhecidas as capacidades de gozo e de exercício pleno de participação cívica e política) devem supostamente ultrapassada através do incremento de formas (mais ou menos representativas) de participação isentas da integração necessária na entidade constituinte de estruturas estaduais do político. Uma tal hipótese, embora bem-intencionada na resolução do desafio de base, apresenta contudo o problema de reduzir a integração dos mais desfavorecidos na distribuição do bolo de direitos cívicos e políticos a um mero jogo de contrapoder. Por outras palavras, o acréscimo de possibilidades de participação política para lá da mera representação tradicional acarreta o efeito secundário e indesejado de manter excluídos do sistema oficial de autoridade política todos aqueles que já estavam excluídos de antemão dos processos representativos, assim como de canalizar a sua participação apenas para actividades de contrapoder. Ao querer alargar a participação política através de uma “pós-representação”, esta hipótese preserva a exclusão de vários indivíduos dos mesmos processos de representação que se mantêm institucionalizados (torna justificada e definitiva a inacessibilidade de quem esteja ainda fora da representação), e dessa maneira reduz toda e qualquer participação política ao esforço de influenciar e resistir ao poder, mais do que à intervenção activa no desenrolar do poder. Apesar de compreensível no contexto de uma estratégia de defesa da democracia, uma tamanha desconsideração pela representação acaba por empobrecer aquela na medida em que rejeita na sua geometria estadual quaisquer características adaptativas de integração.

Ademais, este desvio da participação política em relação à representação não leva em consideração os efeitos performativos do conceito desde os seus primórdios na história do pensamento político. É que a representação não se limita a conectar duas entidades pré-existentes, mas é ela própria constitutiva a dois momentos – por um lado, o gesto da representação faz aparecer uma

---

<sup>19</sup>Saward, 2009.

entidade nova, o representante, que não existiria sem a ausência imediata daquele de quem se faz representante; por outro lado, a representação política traz uma aparência de unidade ao que não existia antes senão numa dispersão mais ou menos ampla de entidades, e portanto constitui também o representado enquanto tal. A representação é assim constitutiva de duas entidades, o representante e o representado. Trata-se então de um conceito inscrito no próprio cerne da política enquanto tal pois resolve o problema da formação de um agregado que se atribui uma identidade e uma vontade aferíveis duradouramente. No caso da democracia, toda e qualquer política que implique a construção de um *demos* não pode dispensar algum grau de institucionalização (mesmo que se não esgote nessa mesma institucionalização), e portanto pode ser pensada em termos de representação.<sup>20</sup>

Porém, em tal circunstância, como distinguir, por um lado, entre representação política e democracia representativa, e por outro lado, entre democracia representativa e oligarquia electiva? Uma das pistas possíveis poderá consistir na identificação de uma representação democrática formal através da autorização concedida a uma entidade para exercer poder político, assim como de uma representação democrática material em que os representados se encontram no conteúdo dos actos dos representantes, ora enquanto estes actuem de acordo com os interesses daqueles, ora enquanto sejam reactivos e prestem contas da sua representação, ora enquanto se verifique um processo entre representantes e representados no sentido de uma realização actualizante dos momentos ou interesses universalizáveis dos representados.<sup>21</sup> No fundo, dar-se-ia uma confluência entre representação tradicional e representação activa ou autêntica, em moldes semelhantes aos propostos por Hannah Pitkin.<sup>22</sup> Contudo, uma tal distinção será inerente à definição de democracia representativa ou não será mais do que a reunião de diferentes critérios de aferição da legitimidade democrática de uma representação? Será esta confluência o que define a representação democrática ou o que permite distinguir a boa da má representação?

A proposta aqui em jogo, motivada pelo desafio dos fluxos migratórios, é a de explorar o potencial performativo do conceito de representação enquanto

---

<sup>20</sup>Também neste sentido, v. Lefort, 1988; Plotke, 1997. Para maiores desenvolvimentos, v. Urbinati & Warren, 2008.

<sup>21</sup>Canotilho, 2003: 293-294

<sup>22</sup>Pitkin, 1967: 209-240.

constitutivo e mediador, mormente focando na entidade cujo nascimento a coloca logo no interior da assimetria entre população e constituinte, a saber, o representado. Neste sentido, supondo o representado como facto institucional oriundo de regras constitutivas pelas quais se institui também o próprio representante (dir-se-ia que o momento originário da representação faz com que a fórmula searlina “X conta como Y no contexto C”<sup>23</sup> se aplica às duas entidades que assim nascem), o acesso à representação pode resolver a assimetria conquanto o representado se assuma ele próprio como representativo de todos os participantes no exercício do político, quer da parte da cidadania activa, quer da parte da obediência passiva.

A viabilidade desta hipótese depende da distinção entre representação e representatividade. A representação envolve um momento referencial substantivo em que uma entidade se expressa unitariamente por meio de outra, assim ganhando uma voz e uma vontade que pode ser aferível e comunicável mesmo perante terceiros. Apesar de o mimetismo da actuação dos representantes face aos interesses e à realidade dos representados ser comumente aceite como padrão para mensurar a qualidade da representação, ele deve ser aceite com cautela, dado que apenas se pode espelhar o que existe antes do gesto reflector, o que não ocorre necessariamente aqui – a representação não se mede por imitar bem ou mal as pretensões dos representados dado que os próprios representados nascem no gesto inicial da representação. O mesmo não ocorre com a representatividade, a qual consiste na correspondência entre a composição de um grupo e os membros ou grupos do qual ele é expressão. Em tal caso, nomeado de “representação descritiva” por Hannah Pitkin<sup>24</sup>, o mais relevante é que as características tidas por típicas de uma dada figuração social se encontrem espelhadas dentro de um grupo (inserido num processo de representação) que dessa maneira se torna como que uma amostra dessas figurações. Pode então haver representação sem representatividade, e vice-versa.

De maneira mais clara: a representação depende de pelo menos duas entidades, o representante e o representado.<sup>25</sup> Ambas são factos institucionais. Contudo, e sobretudo num contexto de governo representativo democrático

---

<sup>23</sup>Searle, 1995.

<sup>24</sup>Pitkin, 1967: 60-91.

<sup>25</sup>Deixar-se-á por agora de lado a questão de saber se a representação, para se tornar viável, depende de um terceiro agente – o interlocutor – que justifica a unidade de um todo para exteriorização de capacidades decisórias e expressivas comuns.



com momentos-chave como as eleições, ambas são compósitos de outros factos institucionais que também nascem com a representação. Dado que a assimetria problematizada pelos fluxos migratórios se enfoca no representado, é na desconstrução dessa entidade que residirá a resolução.

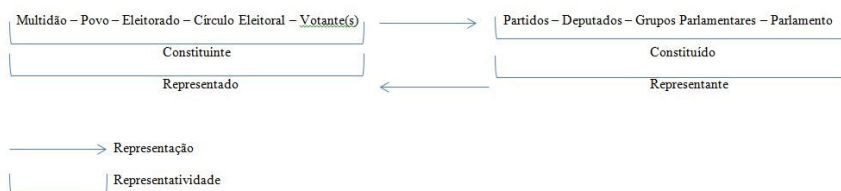
Supondo que o representado, num governo democrático, toma a natureza de um *demos*, ele é então povo e constituinte. Mas *povo* aqui designa um conceito normativo, não uma realidade autónoma capaz de existência pré-política, dado que povo consiste na unidade que advém com a representação. Em eleições, o povo surge na manifestação dos *indivíduos* que o compõem. O representado inclui portanto uma *multidão* de indivíduos cujas intervenções em processos políticos pode ser aferida como conjunta, unitariamente – quer a multidão enquanto pluralidade de indivíduos, quer o povo enquanto unidade de indivíduos, são conceitos de mediação entre cada indivíduo propriamente dito e o constituinte (representado), embora persista uma tensão entre a multiplicidade contraditória dos interesses dos vários indivíduos e esse colectivo uno que surge como sujeito de um interesse comum, interesse esse que não é equivalente à soma algébrica dos interesses em presença.

Essa tensão pode contudo ficar em estado latente quando o constituinte se faz poder na representação, como sucede no acto eleitoral. Todavia, a unidade do acto eleitoral não resulta do apuramento das movimentações de indivíduos, de multidões ou do povo, mas sim de um outro facto institucional que integra o representado, a saber, o *eleitorado*. Os membros do eleitorado não se confundem necessariamente com os membros do povo dado que estes últimos incluem todos aqueles a que são ou deverão ser reconhecidas capacidades de gozo e/ou de exercício de direitos civis e políticos, enquanto os eleitores são aqueles membros do povo a que são reconhecidos (ou impostos) direitos (ou deveres) de voto naquela eleição específica, segundo um qualquer critério (por exemplo, idade, sanidade, impunidade, etc.). Mas espera-se que o eleitorado seja de algum modo representativo do povo.

Por seu turno, o eleitorado não surge no momento eleitoral como um todo dado, senão dividido numa pluralidade de novos factos institucionais apurados segundo um qualquer critério (por exemplo, o território, a vocação, a idade, a sorte, etc.) – trata-se do *círculo eleitoral*, também ele de algum modo representativo do eleitorado geral dentro da especificidade do critério aplicado. Mas mesmo o círculo eleitoral opera apenas na expressão dos *votantes*, isto é,

daqueles membros do eleitorado que de facto exercem o seu direito (ou dever) de voto e que, ao fazê-lo, assumem a aparência de um novo facto institucional.

Em suma: com a representação, o representante que assim nasce atribui a uma mera dispersão de indivíduos uma unidade que se lhe pode imputar, enquanto representado; esse representado, que é constituinte do representante, enquanto é mera pluralidade dos indivíduos, é multidão, enquanto é unificado é povo, enquanto é conjunto de membros do povo com direito ou dever de voto é eleitorado, enquanto conjunto de membros do povo com direito ou dever de voto organizados segundo um certo critério é círculo eleitoral, enquanto é efectivo exercício de votação é o conjunto dos votantes. Entre representado e representante, o hiato é preenchido por uma relação de representação; mas entre os factos institucionais que compõem a actividade constituinte do representado, o hiato é preenchido por uma relação de representatividade. Ocorre assim como que uma escadaria da representação em que intervém também a representatividade.



Num tal esquema, acentua-se o carácter mutuamente constitutivo da representação, dado que os próprios factos institucionais que compõem o representado dependem da determinação de critérios estabelecidos na dinâmica da representação, mormente por decisões imputadas aos representantes. Assim, o constituinte dá origem ao representante, que por seu turno origina o representado ao definir critérios de apuramento das características institucionais por que o constituinte se torna unitário, por exemplo quando estabelece o direito de voto a pessoas com o tipo xyz (género, idade, património, etc.) ou quando circunscreve o círculo eleitoral segundo o padrão xyz (território, vocação, património, sorte, etc.). O processo de constituição de cada um dos factos institucionais intervenientes no processo da representação ocorre assim numa dialéctica entre representantes e representados.

Neste sentido, a democracia é qualificativa da representação, mais do que classificativa. Pode haver representação sem democracia, mas a representação é tanto mais alargada quanto houver um menor hiato (ontológico, sobretudo) entre os diferentes factos institucionais envolvidos; esse hiato é minorizado pela mais eficaz representatividade; dito de outra maneira, a representação é tão mais democrática quão mais os diferentes factos institucionais são representativos uns dos outros. A dimensão do hiato entre factos institucionais faz com que cada conceito-base seja mais ou menos elástico. Por exemplo, a ideia de povo livre composto por cidadãos livres e iguais em direitos opõe-se à ideia de povo organizado em termos estamentais, corporativos ou orgânicos; um eleitorado branco, masculino e proprietário opõe-se ao sufrágio universal (que é em rigor não é também universal dado que contém ainda constrangimentos etários ou de outra índole para restringir o acesso dos membros do povo). O habitualmente chamado “défice democrático” é mensurado em geral ora nos intervalos de cada facto institucional, mormente quando haja uma assimetria relevante de representatividade entre eles, ora sempre que haja intervenção de novos factos institucionais exteriores por natureza à escadaria da representação, consoante ocorre por exemplo na atribuição errónea de poder constituinte aos factos institucionais “contribuintes” ou “grupos de pressão”.

Perante o disposto, pode ser suscitada a questão da natureza normativa do conceito de constituinte, não tanto no sentido de determinar uma resolução da alternativa entre mandatos livres e mandatos imperativos dos representantes, mas mais no sentido em que possa ser critério de uma representação alargada. Tamanha multiplicidade de factos institucionais consiste porém numa

desconstrução do processo de formação do representado, o que justifica a designação “descritiva” inicialmente atribuída por Hannah Pitkin apenas ao âmbito formal da representação. Não obstante, é possível que o constituinte, enquanto implicações mútuas de factos institucionais, possa assumir uma natureza normativa não tanto perante a representação propriamente dita, senão perante a democracia. A escadaria da representação pela qual se sobe e desce em permanência no exercício do político estabelece uma série de mediações dentro da qual é fácil distanciar o primeiro degrau do último (a multidão de indivíduos e o governo representante), mas não tem de o necessitar se o conceito de representação for levado a sério em cada uma das etapas, caso em que a melhor representação é aquela em que maior representatividade ocorre entre factos institucionais integradores de todo o processo de representação, inclusive daqueles que à partida estão meramente sujeitos ao alcance do poder do representante que de tal modo se constitui.

A partir daqui, a hipótese de desconstrução do constituinte/representado em factos institucionais permite encontrar vias de amenização da assimetria inicial entre populações (destinatários de políticas públicas e normas) e constituintes (cidadãos no gozo completo dos seus direitos civis e políticos). É que, na dialéctica da representação, os mecanismos por que esta se desenrola são diferentemente constitutivos das diferentes entidades que por ela nascem, o representado e o representante. Por conseguinte, os factos institucionais que compõem o representado são mais ou menos maleáveis consoante a representação exercida. Isso significa que não pode ser definitiva a exclusão completa de certos indivíduos sujeitos ao processo de representação (por exemplo, por terem de obedecer às decisões imputáveis ao todo que sejam emitidas pelos representantes) do conceito de representado. É possível a indivíduos que não integrem o eleitorado o integrarem o povo – basta pensar em cidadãos que não cumpram um dos critérios de acesso ao eleitorado, mas aos quais são reconhecidas capacidades de gozo de direitos civis e políticos, como por exemplo os cidadãos nacionais menores. Nada obsta portanto a que membros de populações locais, que em função de territorialidade ou situação laboral não cumpram os critérios de nacionalidade, possam ser aceites como membros de uma multidão que encontra voz numa unidade institucionalizada, mesmo que não se justifique conferir-lhes direitos de voto. Apesar disso, a inacessibilidade ao eleitorado não acarreta a exclusão do constituinte *lato sensu*; da mesma maneira, os círculos eleitorais podem ser restringidos a âmbitos de residência

territorial, independentemente da pertença a um eleitorado mais geral, o que mais uma vez faz integrar no processo representativo indivíduos que tradicionalmente estariam dele excluídos por não cumprirem requisitos formais de cidadania.

A participação política para lá da representação oficial pode e deve ser fomentada para integração dos membros das populações locais que sem ela estejam excluídos de quaisquer momentos de formação do poder político. Qualquer instrumento de empoderamento de indivíduos por via de integração em processos políticos aos quais eles estarão sujeitos por vontade própria é, por si só, elemento de melhoria da eficácia de um regime, sobretudo se este pretender ser democrático. Daí as invocações de mais política para lá da representação oficial terem o seu mérito. Porém, não é necessário recorrer ao contrapoder e à resistência para se resumir as potencialidades de participação política desses excluídos – é ainda possível integrá-los dentro do processo oficial de representação conquanto este se entenda na maleabilidade dos factos institucionais que compõem cada uma das entidades nascendo com a representação. Se a melhor representação numa democracia for aquela em que os conceitos integradores do representado sejam mais representativos dos indivíduos que intervêm em todas as etapas do processo político (inclusive a etapa da obediência às políticas públicas e às leis), então o maior alargamento de cada um desses factos institucionais através de uma representatividade mútua mais próxima pode ser sinal de maior integração e conseqüentemente de melhor democracia. Qualquer representante de um constituinte assim entendido (enquanto envolvendo mais e maior integração através da menor assimetria representativa entre os factos institucionais do representado) será também representante daqueles que se cuidam excluídos dos processos efectivos de determinação dos representantes, a saber, das eleições.

É verdade que esses mesmos excluídos, num certo sentido, ao participarem no momento de obediência às políticas públicas e às leis, contribuem em larga medida para a circunstância de aquelas terem ou não alguma eficácia. E tamanha eficácia pode ser já considerada uma espécie de autorização retroactiva, muito embora não haja aí uma genuína representação dado que ocorre sobretudo *a posteriori* em relação ao facto constituído propriamente dito. Quando muito, haverá representação no sentido avançado por Edmund Burke em que ela opera virtualmente – dá-se então uma comunhão de interesses entre representantes eleitos e representados não-eleitores (no caso de

Burke, trata-se não do facto de um membro do parlamento representar toda a nação, mas sim de haver grupos ou comunidades sem eleitorado mas que ainda assim sejam representados (no parlamento) que acarreta necessariamente uma correspondência substantiva entre a acção e os interesses dos quais a acção é exercício de concretização.<sup>26</sup> Mas mesmo nessa situação, terá de haver uma prévia representação oficial para que haja representantes virtuais, isto é, a correspondência material de representação surge ainda *a posteriori* no processo de formação do político.

Ao invés, uma solução a favor de maior integração que supere o desafio da assimetria colocado pelos fluxos de migração em sociedades abertas pode fazer uso do conceito de representação oficial consoante os factos institucionais que compõem o constituinte sejam vistos como maleáveis na procura crescente de uma representatividade de todos os interessados e afectados pelos processos de formação e exercício do político. Não é mister que membros de populações locais tenham de ser cidadãos nacionais para poderem integrar círculos eleitorais específicos, como em eleições locais, dessa maneira tornando-se representados; não é mister que os mesmos membros tenham de pertencer ao eleitorado para se reconhecer que integram também o povo que atribui unidade maior ao representado. A chave para a melhoria da democracia através da representação passa pela maior representatividade entre os factos institucionais que compõem as entidades constituídas na representação.

## Bibliografia

- Amy, D. J. (2008). *Real Choices/New Voices. The Case for Proportional Representation Elections Could Revitalize American Democracy*. New York: Columbia University Press.
- Ankersmit, F. (2002). On the Origin, Nature and Future of Representative Democracy. *Political Representation*. Stanford: Stanford University Press.
- Appadurai, A. A. (1996). *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Arendt, H. (1988). *On Revolution*. Harmondsworth: Penguin.

---

<sup>26</sup>Burke, 1887: 89.

- Aurélio, D. P. (coord.) (2009). *Representação Política. Textos Clássicos*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Barber, K. L. (2001). *A Right to Representation: Proportional Election Systems for the 21st Century*. Columbia: Ohio University Press.
- Burke, E. (1887). Speech to the Electors of Bristol, on His Being Declared by the Sheriffs Duly Elected One of the Representatives in Parliament for That City [1774]. *The Works of the Right Honorable Edmund Burke*, vol. II. London: John C. Nimmo.
- Canotilho, J. J. G. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina.
- Dalton, R. J. D. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. & Niemeyer, S. (2008). Discursive Representation. *American Political Science Review*, 102(4): 481-493.
- Feher, M. (ed.) (2007). *Nongovernmental Politics*. Zone Books.
- Hay, C. (2007). *Why We Hate Politics*. Cambridge: Polity.
- Hofmann, H. (1974). *Repräsentation: Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert*. Berlin: Duncker and Humblot.
- Keane, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*. London: Simon Schuster.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press.
- Lefort, C. (1988). *Democracy and Political Theory*. Oxford: Polity.
- Magalhães, P. T. (2012). O Problema da Representação e a Construção do Povo. Algumas Notas sobre a Actualidade do Debate Schmitt versus Kelsen. *Revista de História das Ideias*, 33: 527-556.

- Norris, P. (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Phillips, A. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Plotke, D. (1997). Representation is Democracy. *Constellations*, 4(1): 19-34.
- Rehfeld, M. (2005). *The Concept of Constituency. Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robespierre (1793). Séance du 16 juin 1793. *Archives Parlementaires*, t. 66.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenblum, N. (2008). *On the Side of Angels: An Appreciation of Parties and Partisanship*. Princeton: Princeton University Press.
- Saward, M. (2009). Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected. *Journal of Political Philosophy*, 17(1): 1-22.
- Saward, M. (2010). *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitt, C.(1961). *The Necessity of Politics*. London: Sheed & Ward.
- Searle, J. (1995). *The Construction of Social Reality*. New York: Free Press.
- Tormey, S. (2015). *The End of Representative Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Urbinati, N. (2000). Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation. *Political Theory*, 28(6): 758-786.
- Urbinati, N. (2006). *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press.



- 
- Urbinati, N. & Warren, M. (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 11: 387-412.
- Vieira, M. B. & Runciman, D. (2008). *Representation*. Cambridge: Polity.
- White, J. & Ypi, L. (2016). *The Meaning of Partisanship*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, M. S. (1998). *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton: Princeton University Press.