OPEN ACCESS

ESCOLA DE HUMANIDADES
PUCRS

CIVITAS
Revista de Ciências Sociais
Programa de Pós-graduação em Sociologia e Ciência Política

Civitas, Rev. Ciênc. Soc. 26: 1-12, jan.-dez. 2026
e-ISSN: 1984-7289 | ISSN-L: 1519-6089

ARTIGOS

Representação política, promessas e poder popular na democracia liberal: "ao povo pertence a eleição dos príncipes"

Political representation, promises, and popular power in liberal democracy: "to the people belongs the election of princes"

Representación política, promesas y poder popular en la democracia liberal: "al pueblo pertenece la elección de los príncipes"

Augusto Neftali Corte de Oliveira[1]
orcid.org/0000-0002-5615-8187
augusto.oliveira@pucrs.br

Luis Gustavo Mello Grohmann[2]
orcid.org/0000-0001-9494-8350
gustavo.grohmann@ufrgs.br

Recebido em: 27 ago. 2025.
Aprovado em: 12 ago. 2026.
Publicado em: 11 nov. 2026.

Resumo: Este artigo estuda o potencial democrático da representação estabelecida pelo voto. As eleições não estabelecem um governo do próprio povo e, nesse sentido, não são democráticas. Defende-se a proposição de que a característica essencialmente democrática da representação eleitoral reside na experiência do voto como ação política. O voto – que parte da esfera da liberdade individual – assume uma dimensão de ação política voltada para a construção do mundo comum quando mobilizado pelas promessas. A noção da eleição como prestação de contas ou julgamento desconsidera a ação participativa do cidadão na construção do futuro compartilhado pela comunidade. No que tange às instituições da representação, o prometer e cumprir promessas é um fenômeno contingente. Não é, contudo, dispensável quando se deseja considerar o voto enquanto experiência democrática substantiva, como aproximação da liberdade política.

Palavras-chave: Representação política. Democracia liberal. Teoria política.

Abstract: This article examines the democratic potential of representation as established through voting. Elections do not establish a government of the people themselves and, in this sense, are not democratic. The proposition advanced here is that the essentially democratic feature of electoral representation lies in the experience of voting as a political act. The vote – originating in the sphere of individual freedom – acquires a dimension of political action aimed at building the common world when mobilized through promises. The notion of elections as accountability or judgment neglects the citizen's participatory action in constructing the community's shared future. With regard to representative institutions, the making and fulfillment of promises is a contingent phenomenon. It is not, however, dispensable when one seeks to consider voting as a substantive democratic experience, an approximation to political freedom.

Keywords: Political representation. Liberal democracy. Political theory.

Resumen: Este artículo estudia el potencial democrático de la representación establecida por el voto. Las elecciones no instituyen un gobierno del propio pueblo y, en este sentido, democrático. Se defiende la proposición de que la característica esencialmente democrática de la representación electoral reside en la experiencia del voto como acción política. El voto – que parte de la esfera de la libertad individual – adquiere una dimensión de acción política orientada a la construcción del mundo común cuando es movilizado por las promesas. La noción de la elección como rendición de cuentas o juicio desatiende la acción participativa del ciudadano en la construcción del futuro compartido por la comunidad. En lo que respecta a las instituciones de la representación, el prometer y cumplir promesas es un fenómeno contingente. No es, sin embargo, prescindible cuando se desea considerar el voto como experiencia democrática

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob a licença CC-BY 4.0, que permite a cópia e redistribuição do material em qualquer formato e para qualquer finalidade, desde que a autoria original e os créditos de publicação sejam mantidos.

[1] Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Pucrs), Porto Alegre, RS, Brasil.
[2] Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs), Porto Alegre, RS, Brasil.

sustantiva, aproximación a la libertad política.
Palabras clave: Representación política. Democracia liberal. Teoría política.

Introdução

Recentemente, durante o período neoliberal, fenômenos como o declínio dos partidos, a perda de confiança nas instituições democráticas e o insulamento das decisões políticas em órgãos não sujeitos ao controle popular colocaram em questão a noção de governos partidários responsáveis ou sensíveis. Os governos tornaram-se cada vez menos comprometidos com as promessas que fizeram no período pré-eleitoral, e as decisões do dia a dia passaram a responder ao humor da opinião pública e do mercado, bem como à vigilância da mídia e dos tribunais. Em parte, essa transformação foi festejada como superação do voto, considerado um instrumento limitado de controle sobre o governo. Buscaram-se novos espaços e práticas de participação popular, assim como políticas públicas mais justas, eficientes ou científicas — a despeito dos resultados das urnas.

As obras de Rawls (2000) e Dworkin (2010) apresentam exemplos bem conhecidos de argumentos atinentes à redução do escopo da política nas democracias liberais.[3] No que é percebido, ao menos em parte, como uma resposta à redução da potência democrática nos governos representativos, emergiram líderes e agremiações populistas (Eatwell e Goodwin 2020). Em uma hipotética apresentação do povo, os populistas forçam a contraposição entre a potência democrática e o arcabouço liberal dos regimes democrático-liberais (MacDonald 2024; Mounk 2019; Mudde, 2004). Constata-se hoje um processo global de desdemocratização provocado pela emergência do populismo antiliberal e anticientífico.[4]

A capacidade e os limites democráticos da representação eleitoral instituída pelo voto constituem tema clássico da teoria política. As noções de democracia e representação popular nem sempre andam juntas. Se, na prática, a representação ocupa um lugar inerente à democracia – *a democracia contemporânea é democracia representativa* –, perante os objetivos finais da democracia, a representação surge mais como derivação de um meio, as eleições, do que em função de suas contribuições qualitativas próprias. De fato, parece haver controvérsia sobre quais são as contribuições da representação para a democracia, e muitas vezes a eleição é tratada como um mal necessário decorrente da inviabilidade de uma democracia direta (Dias 2004). Ela aparece, então, como forma de escolher uma aristocracia governante. Em outros casos, a representação aparece como um efeito perverso ou meramente formal da eleição. Se as eleições são inevitáveis, ao menos que não representem ninguém, apenas ideias mais ou menos abstratas.

O objetivo do presente estudo é propor uma resposta ao problema teórico da relação entre eleições e democracia por meio de uma forma específica de representação: o fazer promessas nas eleições e cumpri-las no governo.[5] A representação promissória permite conectar a ação dos cidadãos no momento do voto com a ação do governo na decisão de políticas públicas. A proposta diferencia-se de construções anteriores. Por exemplo, Urbinati (2006, 212) indica que a representação democrática se deve à "cadeia de opiniões, interpretações e ideias que buscam visibilidade através da votação em um candidato ou partido". O aspecto especificamente inovador da presente proposta está em sugerir que a representação é democrática quando conecta a "ação do voto" e a "ação do governo", a possibilidade da representação promissória. O argumento é desenvolvido a partir de uma leitura

---

3 Para uma crítica, Miguel (2013, 269) e Manent (2001, 289).

4 Rancière apresentou este argumento: "Populismo é o nome cômodo com que se dissimula a contradição entre legitimidade popular e científica, a dificuldade do governo da ciência para aceitar as manifestações da democracia" (Rancière 2014, 101–102). Disso decorre que os populistas reivindiquem a democracia em oposição ao liberalismo político e às orientações de cientistas e especialistas.

5 Aqui, a promessa não é definida por seu conteúdo ou forma (programa de governo, declarações de campanha), mas por sua função política: criar um vínculo público entre autorização eleitoral e ação futura do representante. Assim, distingue-se da responsividade não promissória, pois um governo pode responder a demandas sociais sem que essa resposta esteja vinculada à ação eleitoral anterior dos cidadãos.

de Pitkin (1967), em diálogo com a noção forte de ação política, corolário da liberdade ativa, em Arendt (2005).

O procedimento adotado aproxima-se do método do equilíbrio reflexivo, entendido como uma reconstrução normativa na qual juízos, conceitos e proposições teóricas são progressivamente ajustados (List e Valentini 2016; Schmidt 2024).[6] A pesquisa parte do juízo de que há valor democrático substantivo na representação eleitoral e busca compreender em que sentido o voto pode expressar uma potência democrática ligada à ideia de "governo do povo". Para isso, reconstrói conceitualmente a relação entre democracia e representação, primeiro como oposição (primeira parte) e depois como aproximação (segunda parte). Constata-se a persistência da contradição entre os conceitos que compõem a noção de representação democrática e procura-se uma solução.

A hipótese da representação promissória é apresentada, submetida à crítica e delimitada: a representação promissória não pode ser adotada como critério normativo da democracia eletiva (terceira parte), mas permite compreender o voto como forma de ação política, expressão da liberdade positiva (quarta parte). Assim, o argumento final resulta do ajuste progressivo entre o juízo normativo inicial e as objeções examinadas. Conclui-se que a representação promissória é uma resposta à contradição presente na conjunção dos conceitos de democracia e representação, pois restitui a ação política ao povo e afasta a imagem de "cidadania passiva". Contudo, não é resultado automático do processo eleitoral-representativo, mas uma possibilidade.

Primeira parte: representação versus democracia

A democracia liberal pode ser compreendida como a soma de duas concepções: a noção propriamente democrática de governo do povo e a noção de um governo limitado ou liberal. O que se coloca em questão são duas faces da liberdade, que Constant (1985) identificou como liberdade política (dos antigos) e liberdade individual (dos modernos). O argumento é retomado em Berlin (1981), Bobbio (2000), Kelsen (2000) e Sartori (1994a; 1994b). A liberdade dos antigos é a liberdade do poder popular: da participação política, de deliberar sobre todos os assuntos públicos e decidir as ações que devem ser tomadas. É uma liberdade coletiva, cujo sentido reside em compartilhar a vida pública: na liberdade dos antigos, o povo faz a lei e a lei regula tudo.

A liberdade dos modernos é a de não se submeter às decisões públicas nas questões particulares, uma fronteira dada ao governo pelo direito como defesa das condições de uma sociedade pluralista. São direitos que, mesmo quando exercidos coletivamente, possuem por base o indivíduo. A liberdade moderna restringe a participação do povo no governo às eleições. O desenvolvimento do conceito de representação na teoria política ocorreu entre essas duas noções de liberdade, mas também em conflito com elas.

A noção clássica de democracia é a definição da liberdade antiga, da qual a eleição é claramente afastada. Em Platão (2006, 320), na voz de Sócrates, e em Aristóteles (1997, 152, 204–209), pode-se encontrar o pressuposto da incompatibilidade entre eleições e democracia. A eleição, como processo de escolha por diferenciação, é associada ao princípio aristocrático (governo dos melhores, dos diferentes). A democracia, por outro lado, é o governo segundo o princípio da igualdade. O sorteio, não a eleição, é o método de escolha que lhe é próprio. Sob este ponto de vista estrito, a eleição nunca será um procedimento democrático. A teoria política clássica destaca que eleições formam uma aristocracia – seleção de acordo com a qualidade. Manin (1997, 79, 92, 153, 183) explora amiúde a contradição entre eleições e democracia. Destaca que não é um método que concede igualdade de oportunidades para o acesso aos cargos públicos, nem identificação

[6] A atenção metodológica à noção do falibilismo leva à inclusão e discussão, na pesquisa, de autores canônicos na refutação da conexão entre representação e democracia (Platão, Aristóteles, Hobbes, Montesquieu, Burke) e na refutação da noção de democracia promissória (Manin, Przeworski e Stokes).

entre quem governa e quem é governado.

Profundamente associada às experiências políticas das cidades gregas dos século 14 a.C., a filosofia clássica concebe a cidadania em estreita relação com a participação no governo da pólis. Por esta razão, não há referência à noção de representação. Sendo a política parte do dia a dia da cidade, os cidadãos permaneciam em constante contato com o governo, seja na discussão pública, seja na atuação em cargos públicos transitórios. Tome-se, por exemplo, a vida política na democracia grega, tal como apresentada por Finley (1976) ou Stockton (1991). A identificação cidadão/governo é elemento constitutivo de um governo direto, e não apenas a participação de todos na decisão da lei. Muitas vezes, quando a democracia representativa é definida em oposição às democracias diretas antigas, esta questão é ignorada.

Inerente à ideia de representação, a noção moderna de um governo separado da sociedade civil recebeu sua primeira investigação sistemática com Hobbes, conforme Pitkin (1967, 14). Para Hobbes, a representação é dada por uma multidão de homens que autoriza um monarca ou uma assembleia a agir e julgar soberanamente como se fosse a própria multidão (Hobbes 1984, 142, 156–158). A partir do autor, pode-se pensar o governo por representação como um governo indireto, cuja autorização permite a uma entidade específica exercer o poder no interesse do todo.

Hobbes também apresenta um conceito de liberdade moderno, individual, diferente do apresentado pelos filósofos clássicos (Sartori 1994a, 64). A exigência da obediência não fere a liberdade – como pensa Platão (2006, 320) – na medida em que é condição para a sobrevivência frente à ameaça da guerra (Manent 2007, 170).[7] A separação do estado em um órgão diferente da sociedade, um governo indireto, é um passo para a responsabilização do primeiro frente à segunda. Se um povo é soberano sobre si próprio, não há diferença entre estado e sociedade: sem esta distância não pode haver representação, nem garantia de liberdade individual.

Este tema antidemocrático (crítica à soberania popular) aparece sob a noção de "tirania da maioria" no pensamento clássico (Platão 2006, 322; Aristóteles 1997, 205). As eleições foram consideradas um dos diversos mecanismos do governo misto, como as quotas na assembleia, o plebiscito, a prestação de contas. São iniciativas de controle e divisão de poder, úteis em um governo afastado do puro princípio democrático.

Quando a releitura dos pensadores modernos encontra na democracia um problema de garantia da liberdade individual, reaparece a noção de governo misto como divisão de poder. Para Montesquieu (1968) a liberdade como *fazer o que a lei permite* encontra corolário na garantia de que a lei não será tirânica, nem aplicada tiranicamente. A participação popular deve restringir-se a uma parte do parlamento, não dominar todo o governo. O povo "não deverá tomar parte no governo, senão para escolher seus representantes; e isso é tudo o que está a seu alcance" (Montesquieu 1968, 205). Tal forma republicana de governo não é uma democracia: fiel às proposições que o antecederam, o autor afirma: "sufrágio pelo sorteio é da natureza da democracia; o sufrágio pela escolha é da natureza da aristocracia" (Montesquieu 1968, 41).

O receio de Montesquieu em relação à democracia encontrou ressonância após a revolução de 1789 e a introdução do sufrágio universal. Ao se abrir como caminho para a liberdade política, a representação é interpretada como ameaça para a liberdade individual. A expansão (*democratização*) da representação desperta o receio de um governo tirânico por representação da maioria – retomando o argumento antidemocrático. Assim, certos pensadores liberais contemporâneos da Revolução Francesa justificam a desconfiança na representação popular. Para Burke, a atividade dos representantes deve-se divorciar dos interesses e das opiniões dos constituintes: deve ser

[7] Para Pitkin (1967, 33), as diversas passagens do Leviatã nas quais a ação do soberano é considerada um dever perante os representados permitem relativizar esta incondicionalidade da representação em Hobbes. Em interpretação diferente, Arendt (2004, 169) encontra em Hobbes um estado voltado para a proteção do indivíduo e da propriedade sem mediação política.

"um poder independente dos indivíduos; e, no exercício de suas funções, não sujeitos à vontade e às paixões, as quais, pelo contrário, eles têm o dever de restringir e subjugar" (Burke 1982, 89). A representação, para Burke, cria um direito ao governo racionalmente administrado, e não um direito à transmissão política das opiniões e interesses. Segundo Pitkin (1967, 188), o argumento de uma representação dissociada dos interesses e das opiniões concretas dos cidadãos resume as eleições à escolha da aristocracia governante. Como bem compreende Burke, a representação virtual do povo pode assegurar a liberdade individual, mas suprime a liberdade política.

Um último exemplo da contraposição entre democracia e representação pode ser encontrado em Kant, um segundo observador da França revolucionária. A solução de um governo livre foi apresentada como republicana: "O republicanismo é o princípio de estado da separação do poder executivo (o governo) do legislativo; o despotismo é o da execução autocrática do estado de leis que ele mesmo deu" (Kant 1989, 36). Kant (1989) entende que a democracia (pura) é propriamente um despotismo, não exatamente pelo problema da maioria tirânica, mas por estabelecer uma vontade geral necessariamente – exceto no caso de consenso – contra a minoria e, portanto, em contradição com a própria vontade geral e com a liberdade.[8]

Esta breve revisão mostra como a inserção da representação eleitoral na teoria política realizou-se em contraposição à ideia de democracia, como busca por uma forma superior de governo. A percepção das eleições como mecanismo realizador do princípio aristocrático (escolha dos melhores) é um bem estabelecido legado do pensamento clássico absorvido pela teoria política moderna. Seu destino é o princípio republicano, não o democrático. Como observa Pettit (2002, 339) "na tradição republicana [...] liberdade no contexto político deve ser identificada com não-dominação". Seguindo a proposição de Constant (1985), trata-se da liberdade negativa, atributo de uma cidadania passiva que pouco se transformou entre Hobbes e Montesquieu.

Segunda parte: democracia por meio da representação

Considerar democrática a eleição do governo por representação, esta metamorfose impressionante e crucial da teoria política, como diz Pasquino (2010), possui sua origem mais remota identificada no século 13, quando Tomás de Aquino (2005, 1–2, q. 105, art. 1, 766–767), na Suma Teológica, propôs:

> A melhor ordenação dos príncipes numa cidade ou reino é aquela na qual um é posto como chefe com poder, o qual a todos preside; e sob o mesmo estão todos os que governam com poder; e assim tal principado pertence a todos, que porque podem ser escolhidos entre todos, quer porque também são escolhidos por todos. Tal é, com efeito, o melhor governo, bem combinado: reino, enquanto muitos governam com poder; e democracia, isto é, com o poder do povo, enquanto os príncipes podem ser eleitos dentre as pessoas do povo, e ao povo pertence a eleição dos príncipes. E isso foi instituído segundo a lei divina.

Esta inovação manteve-se ausente por séculos após ser proposta por Tomás de Aquino, afirma Pasquino (2010). Legado do pensamento clássico, as eleições ingressaram na teoria política como mecanismo aristocrático, de escolha por critério de diferença e não de igualdade. A noção explícita de eleições frequentes como mecanismo de controle popular sobre o governo, como forma de manter os governantes associados aos interesses do povo, pode ser lida no Federalista (Hamilton, Madison e Jay 1980, 165) ou em Sieyès (2002, 75).

O sufrágio muda de status no pensamento americano e francês pós-revolucionário. Observe-se em que medida a eleição e a representação são reconsideradas por Madison e Sieyès, em comparação ao governo misto proposto por Montesquieu. Nestes novos contextos, torna-se descabido considerar a interposição de ele-

[8] Segundo Rohden (1997, 13) e Cavallar (1997, 85), Kant defende uma constituição – tipo de governo – republicana como pressuposto de uma ordem jurídica baseada nos princípios da liberdade, dependência de uma legislação comum e igualdade entre os cidadãos. Para os autores citados, mas não para Bobbio (1984, 143), Kant apresenta uma proposta no sentido da democracia liberal.

mentos nobres à autoridade popular. Madison defende um modelo republicano de delegação através da eleição de representantes como um regime ao mesmo tempo superior à democracia e exclusivamente popular (Hamilton, Madison e Jay 1980, 51). Uma democracia é o governo do povo em pessoa, uma república é o governo do povo por representação.

Em Sieyès, o governo indireto por representação possui como fundamento uma nova concepção de cidadania, adequada à sociedade moderna e às características de suas relações sociais e econômicas (Pasquino 1987; Manin 1997). Nas cidades-estado antigas, só ascende à cidadania quem é livre da necessidade material: o cidadão, homem livre que participa da política, é o senhor de sua esfera privada, da propriedade, da família e dos escravizados (Arendt 2005, 41). Esta não é a situação de produtores, manufatores, comerciantes e profissionais. Sieyès (2002, 24) afirma que as atividades econômicas do terceiro estado são incompatíveis com a participação intensiva exigida na democracia direta. Contudo, sua importância social torna insustentável manter a exclusão da cidadania. A representação eleitoral permite expandir a participação popular para pessoas antes alienadas.

O mesmo argumento é desenvolvido por Constant (1985, 6): o sistema representativo "nada mais é do que uma organização com a ajuda da qual a nação confia a alguns indivíduos o que ela não pode ou não quer fazer". Entretanto, Sieyès (2002) vai mais longe ao afirmar que a representação permite que todos os indivíduos do povo, subalternizados em função da necessidade de trabalhar, tornem-se iguais aos proprietários em direitos políticos. O autor inventa um conceito moderno de cidadão, aquele que, por meio da representação especializada de outros, participa indiretamente da gestão do governo. Mas a clara diferença entre um governo associado ao interesse do povo e um governo do próprio povo, princípio fundamental da democracia, mostra a estranheza inerente à ideia de uma democracia representativa.

A interpretação sobre o mecanismo eleitoral, que acabou consagrando-se sobre outras práticas representativas, deixa sua característica aristocrática (escolha pelo critério da diferença e constituição de um governo diferente do povo). Revela-se como conexão entre quem governa e quem é governado, forma de constituir o governo indireto do povo. Tanto a democracia (liberdade política) quanto o liberalismo (liberdade individual) dispensam a representação.

De fato, a representação é um empecilho para ambos: ao mesmo tempo em que associa, pressupõe a existência de uma separação entre quem governa e a maioria dos cidadãos; ao mesmo tempo em que limita o poder dos governantes, incorpora ao governo disputas nem sempre facilmente compatibilizadas com a liberdade individual. As soluções revolucionárias de Madison e Sieyès, assim como a proposição original de Tomás de Aquino, dotam de legitimidade democrática a representação no processo eleitoral. Entretanto, essas soluções não constroem um juízo destinado ao governo democrático: todos participam, mas ao povo pertence a eleição *dos príncipes*.

Terceira parte: hipótese da representação promissória e refutação

Para desenvolver esta investigação, apresenta-se uma resposta à controvérsia entre liberdade política e liberdade individual: a proposição de que a democracia representativa não só permite, enquanto potência da representação, como exige, enquanto condição para a democracia, realizar-se como fazer e cumprir promessas. A associação entre o prometer e cumprir promessas e o poder popular nas democracias contemporâneas aparece na acepção de Mansbridge (2003, 526), que afirma: "a representação promissória se aproxima mais do padrão normativo da democracia direta, na qual o povo mesmo governa". Esta talvez seja a forma mais simples de compreender a representação, para não dizer mais próxima do senso comum – os políticos devem cumprir o que prometem.

Em termos amplos, trata-se do corolário normativo do voto prospectivo, ideológico ou progra-

mático, a expectativa de que as eleições sejam controladoras (Sartori 1994a). Com a ausência de compromisso com os constituintes, o voto e as eleições se tornam partes simbólicas da constituição (Katz e Mair 1995, 491; Rosanvallon 2006, 119). Votos que não servem como manifestações ativas dos indivíduos, eleições que não geram compromissos sobre o futuro. Urbinati (2013) afirma que o exercício do poder, se perseguido o poder popular, deve estar associado à participação que os cidadãos realizam no processo de decisão, como eleitores, por meio do voto. A hipótese propõe, portanto, que a representação promissória resolve a contradição entre representação e democracia (governo do povo), pois conecta a expressão da vontade do povo nas urnas com o exercício do governo.

Contudo, existe verdadeira controvérsia sobre em que medida o processo eleitoral desenvolve um mecanismo prospectivo de controle do governo. Ou seja, trata-se de saber se a representação pode ser realizada em sua forma de promessa nas democracias liberais. Na classificação de Habermas (1995; 1998), existe uma concepção liberal e outra republicana da política democrática. Do ponto de vista liberal, o processo democrático atua para regular a competição e arranjos entre os diferentes interesses privados a serem incorporados na administração e na aplicação das normas pelo estado.

Pela interpretação republicana, o cerne deste processo está no reconhecimento da dependência mútua, condição de cidadãos livres e iguais, e na possibilidade de uma ação governamental guiada pela vontade coletiva. Segundo a fórmula liberal, os cidadãos não são capazes de agir politicamente; suas vontades e opiniões não tomam parte constitutiva da ação governamental. Conforme Habermas (1995, 47), a disciplina do poder do estado na visão liberal

> [...] pode dispensar uma suposição pouco realista, a saber: a de que os cidadãos em conjunto são capazes de ação coletiva. Ela não se orienta por um *input* de uma formação racional da vontade política, mas sim por um *output* sobre o balanço da atividade estatal.

Uma crítica da visão prospectiva (*input*) do voto é realizada por Manin (1997) e Manin, Przeworski e Stokes (1999). Os autores, estes últimos com mais ressalvas, defendem que a *accountability* eleitoral permite aos cidadãos, depois dos mandatos encerrados, julgarem o desempenho dos eleitos, sendo isto basicamente tudo o que se pode esperar do processo eleitoral. O mecanismo que confere aos eleitores capacidade de influenciar as políticas públicas decorre, conforme Manin (1997), da antecipação pelos governantes do comportamento dos eleitores nas eleições futuras, e não das promessas feitas nas eleições. A proposição pode ser resumida da seguinte forma:

> Mandatos não são instruções [...]. Na democracia, as pessoas investem os governos com o poder de governar, porque elas podem removê-los. Se o eleitor não precisa emitir quaisquer instruções para o governo que está assumindo, é porque os governantes sabem que os eleitores terão a última palavra (Manin, Przeworski e Stokes 1999, 12–13).

Nesta interpretação, a democracia funciona a partir do comportamento automático dos cidadãos. Trata-se de uma reação baseada nos resultados, em um balanço do mandato passado. Tratando das eleições presidenciais americanas, Key (1960, 589) argumenta que a opção por um programa de governo partidário não transmitiria mais do que uma mensagem bastante confusa aos governantes sobre as preferências dos eleitores. Para o autor, escolher quem governa e julgar o mandato em curso é tudo o que a eleição pode fazer. Nos termos de Habermas, refere-se à concepção liberal da república. Voltando um pouco mais, o argumento implícito é o da representação virtual de Burke: um governo racionalmente orientado aos interesses dos cidadãos, mas dissociado da manifestação de seus interesses concretos. Os eleitores reagem ao governo, mas não possuem ação própria.

Para Pitkin (1967), esta visão da representação como *accountability* (prestação de contas) é apenas formal. Confunde-se a autorização para certas ações, as consequências de ações autorizadas ou a autoridade de comandar os outros

com o fenômeno da representação. Se toda a representação política estivesse adstrita ao fato da simples autorização, ela seria uma ideia sem substância (Pitkin 1967, 54). A *accountability* apenas desloca o momento em que a representação estaria formalmente constituída – de seu início para o seu fim –, mas

> [...] não pode nos dizer alguma coisa sobre o que se passa durante a representação, como saber se o representante tem representado bem ou mal. Essa questão sequer faz sentido em termos de definições formais como as visões de autorização e de prestação de contas (Pitkin 1967, 57).

Manin (1997, 175) argumenta que uma eleição não possui a capacidade de influenciar as políticas públicas do governo no futuro, justamente porque o mandato não é imperativo. Os eleitores podem escolher um representante em função de determinada promessa, mas não há garantia de que esta promessa será cumprida. Manin, Przeworski e Stokes (1999) argumentam, também, que as promessas feitas na campanha e escolhidas pelos eleitores (mandato) podem não ser necessariamente as melhores políticas, considerando os interesses dos cidadãos. Assim, o cumprimento das promessas se daria contra o melhor interesse dos representados, levando à má representação.

Pitkin (1967) aponta que, em suas últimas consequências, a noção de mandato imperativo – se todas as decisões do representante fossem tomadas após consulta vinculante aos constituintes – transforma o representante em mero porta-voz. Sem autonomia não há ação representativa. A representação presume liberdade e criatividade para o representante agir, independentemente da manifestação dos constituintes. Mas, se os interesses dos constituintes são sistematicamente contrariados, também não há representação, pois o representado não está se fazendo presente pela ação do representante. Neste sentido, e contestando a usual dicotomia encontrada entre a representação livre e por mandato, Pitkin (1967, 154) conclui que "o representante deve realmente agir, ser independente; ainda assim o representado deve em algum sentido agir por meio dele".

Para a autora, a representação política emerge quando o representante age – debate, barganha, negocia, delibera, decide, governa – tendo em vista os interesses dos constituintes e de forma nem vinculada nem indiferente, mas normalmente responsiva aos seus desejos (Pitkin 1967, 154, 165–166). A obrigação do representante é com os interesses do representado (em termos amplos, com seu bem-estar), mas os desejos ou as opiniões que os representados manifestam devem ser considerados na medida em que influenciam e, em certo ponto, até mesmo determinam seus interesses. Pitkin (1967) ressalta, em repetidas passagens, que uma ação do representante que se encontra em desacordo com o desejo manifestado pelo constituinte merece ser publicamente justificada.

As instituições políticas da democracia liberal não garantem este resultado. Esta talvez seja a principal conclusão de seu trabalho, à qual Pitkin (1967) confere inclusive importância metodológica: a separação de propósito e instituição. É importante citar esta parte da argumentação da autora:

> Todas as ações do governo são formalmente, legalmente, atribuídas aos governados. Mas, em um governo representativo, essa atribuição tem um conteúdo substantivo: as pessoas realmente agem através de seu governo, e não são apenas receptores passivos de suas ações [...]. Nenhum sistema institucional pode garantir a essência, a substância da representação (Pitkin 1967, 234–239).

Eleições são instituições necessárias para a representação política substantiva, mas não suficientes. Os argumentos de Pitkin (1967) permitem refutar Manin (1997), quando pressupõe um mandato imperativo para conectar representantes e representados. Com Pitkin, pode-se também refutar a noção de que a representação como accountability preenche substantivamente o critério democrático da representação. Representar não é apenas definir políticas públicas com base em respostas tecnicamente acuradas, nem na simples barganha sobre interesses. A segunda crítica de Manin, Przeworski e Stokes (1999), contudo,

não é superada pelos argumentos de Pitkin (1967). O prometer e cumprir promessas aparece como processo contingente, não necessariamente derivado das eleições, mas dependente da agência dos representantes.

Quarta parte: reformulação – promessa entre ação e representação

A primeira parte do estudo analisou a contradição entre os conceitos de democracia e representação. A segunda parte mostrou que a superação dessa contradição foi construída nos processos revolucionários de expansão do sufrágio, resultando em uma síntese – democracia representativa – que, não obstante, carrega em seu cerne uma tensão entre os conceitos. A terceira parte apresentou a hipótese de que a representação promissória soluciona a tensão presente no conceito de democracia representativa. Mas a hipótese não passou integralmente pelo teste de refutação, pois não é possível assumir a representação promissória como critério normativo da democracia representativa. Esta seção propõe uma reformulação mais modesta do argumento.

A origem da proposição encontra-se no que Arendt diz sobre os meios para dar previsibilidade à ação política. Para a autora, o poder de fazer promessas cria ilhas de previsibilidade no oceano de incertezas que é o futuro. "A solução para o problema da imprevisibilidade, da caótica incerteza do futuro, está contida na faculdade de prometer e cumprir promessas" (Arendt 2005, 248). A autora identifica claramente a possibilidade democrática do prometer e cumprir promessas quando afirma que o uso da faculdade de prometer "corresponde exatamente à existência de uma liberdade [política] que é dada sob a condição de não-soberania" (Arendt 2005, 256). Como lembra Pitkin (1967), representação é, substantivamente, *agir por outro*, tornar presente na representação a ação do representado. Se as pessoas concordam com o governo representativo, é porque ele faz sentido: produz uma realidade comum entre a experiência cotidiana, a ação política e o discurso sobre sua interpretação.[9] Representar é gerar compromissos sobre quais valores devem ser perseguidos e de que forma; é firmar compromissos sobre o futuro (Pitkin 1967, 212).

Portanto, a representação promissória envolve uma relação política de mão dupla. Da promessa participam o promitente e o promissário. Sem um desses polos, não há promessa. Ambos são agentes: a ação do representante se vincula à ação do representado por meio de compromissos públicos orientados ao futuro.

A representação promissória como ação representativa exige o vínculo com o cidadão-eleitor. Um governo responsivo pode responder às opiniões e interesses dos cidadãos de maneira independente de seus compromissos eleitorais. Os políticos podem decidir conforme as preferências de *outros* cidadãos, não dos que votaram neles. O que torna esta representação pior é que, se os políticos escolhem os cidadãos que estão representando depois das eleições, a ação do governo deixa de ter conexão com a ação dos indivíduos na cabine eleitoral. Pensar a representação como fazer e cumprir promessas, se não esgota o conteúdo da representação (este é o caso), coloca em evidência a questão do poder popular e da liberdade política.

A forma típica de vinculação com o momento eleitoral é a atenção ao conteúdo substantivo da promessa. Entretanto, se as eleições fossem apenas matéria de conteúdo (decidir as ações do governo), seria mais produtivo fazer plebiscitos ou pesquisas de opinião. Como aponta Pitkin (1967), representação implica criatividade por parte do representante: ele deve possuir sua própria margem de ação. Sem agência do representante, não há representação. Se o conceito de representação estivesse adstrito ao conteúdo da promessa, no final restaria um mandato imperativo.

---

[9] Não há em Pitkin (1967) uma definição expressa de ação política. Em outro trabalho, a autora explora exatamente este ponto, da ação como construção do mundo comum, a partir de uma investigação de Hannah Arendt. Pitkin (1998, 182) conclui que a ação política, para Arendt, "implica uma percepção e um reconhecimento realistas tanto de si próprio quanto do mundo, do seu poder e da sua situação. Isto significa assumir genuína e competentemente a responsabilidade por sua conduta, pelas consequências dela, e pelas normas e regras que a regem".

A representação política não é uma relação entre eleitores e textos, ideias ou opiniões, mas uma relação entre agentes políticos. Programas, ideologias e propostas importam, mas importam enquanto elementos de uma relação representativa, não como substitutos dela. O fato muitas vezes reparado de que um programa ou uma ideologia encontra eco na opinião e nos interesses de um grupo social identificável não muda o fato, também muitas vezes reparado, de que os partidos criam as ideologias e não o contrário (Hare 1998, 31; Schumpeter 1961, 334) e que as ideologias são, em primeiro lugar, armas na disputa do poder (Downs 1999, 117; Arendt 2004, 189). O eleitor pode até escolher um programa; entretanto, vai eleger pessoas.

A democracia demanda um cidadão capaz de agir politicamente (pensar, discutir e decidir) na construção do futuro comum, mais do que reagir aos processos institucionalizados. Evidentemente, a ação política existe em outros lugares e em outros momentos, não apenas nas eleições. O povo sempre pode exercer poder de forma não institucional, fora das fronteiras da representação. Trata-se da organização da desconfiança, que Rosanvallon (2006) definiu por contrademocracia: a vigilância social e os movimentos públicos ou sigilosos que vetam e limitam o exercício do poder. O próprio voto, quando utilizado para julgar os mandatos passados, torna-se um mecanismo de controle. Expressa o desencantamento com a política e fraturas no consentimento democrático: veta, impede e não articula iniciativas de ação comum.

Os valores da liberdade política e da liberdade individual estão presentes na democracia liberal. A relação entre eles não é pacífica. A teoria política moderna, a partir de uma releitura dos filósofos clássicos, confiou nas instituições de divisão de poder como forma de assegurar a liberdade individual em um governo constituído em representação do povo. Esta representação é incondicionada (livre), como propõe Hobbes (1984), pois não há juiz que possa definir seu conteúdo: se houvesse, esse seria o soberano. Mas não é necessariamente virtual, como quer Burke (1982): pode realizar um conteúdo substantivo. Pode conectar a política no âmbito da cidadania, da cidadania democratizada descrita por Sieyès (2002), com a política no âmbito do governo.

Uma condição da representação como ação, para levar a sério esta ação, ou seja, até a pequena e única ação do eleitor na urna de votação ter consequência sobre o futuro, é possuir algum elemento de fazer e cumprir promessas. Esta proposição não elimina uma contradição insolúvel: do ponto de vista da ação política, a eleição não produz um resultado democrático (igual oportunidade de governar); do ponto de vista em que a eleição é democrática (igual oportunidade de julgar o governo), ela se divorcia da ação política. A fórmula da representação eleitoral só se realiza como meio da ação política democrática no momento em que a ação do representante se conecta à ação do representado – o voto – pelo tênue liame do prometer. É isto que torna a liberdade política um bem precioso nas democracias liberais.

Referências

Aquino, Tomás de. 2005. *Suma teológica*. Vol. 4. Edições Loyola.

Arendt, Hannah. 2004. *Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Companhia das Letras.

Arendt, Hannah. 2005. *A condição humana*. Forense.

Aristóteles. 1997. *Política*. UnB.

Berlin, Isaiah. 1981. *Quatro ensaios sobre a liberdade*. UnB.

Bobbio, Norberto. 1984. *Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant*. UnB.

Bobbio, Norberto. 2000. *Liberalismo e democracia*. Brasiliense.

Burke, Edmund. 1982. *Reflexões sobre a Revolução em França*. UnB.

Cavallar, Georg. 1997. A sistemática da parte jusfilosófica do projeto kantiano: a paz perpétua. In *Kant e a instituição da paz*, organizado por Valério Rohden. Ufrgs.

Constant, Benjamin. 1985. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. *Revista Filosofia Política* 2: 1–7. https://tinyurl.com/388xt7u3.

Dias, Marcia. 2004. Da capilaridade do sistema representativo. *Civitas, Rev. Ciênc. Soc. 4(2)*: 235–256. https://doi.org/10.15448/1984-7289.2004.2.13.

Downs, Anthony. 1999. *Uma teoria econômica da democracia*. Edusp.

Dworkin, Ronald. 2010. *O império do direito*. Martins Fontes.

Eatwell, Roger e Matthew Goodwin. 2020. *Nacional-populismo: a revolta contra a democracia liberal*. Record.

Finley, Moses. 1976. *Démocratie antique et démocratie moderne*. Payot.

Habermas, Jürgen. 1995. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova* 36: 39–53. https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000200003.

Habermas, Jürgen. 1998. *L'intégration républicaine: essais de théorie politique*. Fayard.

Hamilton, Alexander, James Madison e John Jay. 1980. The Federalist. In *American State Papers*, editado por Robert Maynard Hutchins. Vol. 43. University of Chicago Press.

Hare, Thomas. 1998. Sobre a eleição dos representantes. In *Sistemas eleitorais: o debate científico*, organizado por Maria Benedita Cruz. Instituto de Ciências Sociais.

Hobbes, Thomas. 1984. *Leviatã*. Fondo de Cultura Económica.

Katz, Richard S. e Peter Mair. 1995. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics* 1: 5–28. https://doi.org/10.1177/1354068895001001001.

Kelsen, Hans. 2000. *A democracia*. Martins Fontes.

Key, Valdimer O. 1960. *Politics, parties and pressure groups*. Thomas Y. Crowell.

List, Christian e Laura Valentini. 2016. The methodology of Political Theory. In *The Oxford handbook of Philosophical Methodology*, organizado por Herman Cappelen, Tamar Szabó Gendler e John Hawthorne. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199668779.013.10.

MacDonald, Paulo. 2024. O populismo é uma forma democrática de antiliberalismo? *Etic@* 23(3): 276–295. https://doi.org/10.5007/1677-2954.2024.e105297.

Manent, Pierre. 2001. *Cours familier de philosophie politique*. Fayard.

Manent, Pierre. 2007. *Naissances de la politique moderne*. Gallimard.

Manin, Bernard, Adam Przeworski e Susan C. Stokes. 1999. Introduction. In *Democracy, accountability and representation*, organizado por Bernard Manin, Adam Przeworski e Susan C. Stokes. Cambridge University Press.

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

Mansbridge, Jane. 2003. Rethinking representation. *American Political Science Review* 97(4): 515–528. https://doi.org/10.1017/S0003055403000856.

Miguel, Luis Felipe. 2013. *Democracia e representação*. Unesp.

Montesquieu. 1968. *Do espírito das leis*. Vol. 1. Edições de Ouro.

Mounk, Yascha. 2019. *O povo contra a democracia*. Companhia das Letras.

Mudde, Cas. 2004. The populist zeitgeist. *Government and Opposition* 39(4): 541-563. https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x.

Pasquino, Pasquale. 1987. Emmanuel Sieyès, Benjamin Constant et le 'gouvernement des modernes': contribution à l'histoire du concept de représentation politique. *Revue Française de Science Politique* 37(2): 214–229. https://doi.org/10.3406/rfsp.1987.411602.

Pasquino, Pasquale. 2010. Democracy Ancient and Modern: divided power. In *Démocratie athénienne – démocratie moderne: tradition et influences,* editado por Mogens H. Hansen, Pierre Ducrey e Alain-Christian Hernández. Fondation Hardt.

Pettit, Philip. 2002. Keeping republican freedom simple: on a difference with Quentin Skinner. *Political Theory* 30(3): 339–356. https://doi.org/10.1177/0090591702030003004.

Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The concept of representation*. University of California Press.

Pitkin, Hanna Fenichel. 1998. *The attack of the blob: Hannah Arendt's concept of the social*. University of Chicago Press.

Platão. 2006. A República. In *A república de Platão*, organizado por Jacó Guinsburg. Perspectiva.

Rancière, Jacques. 2014. *Ódio à democracia.* Boitempo.

Rawls, John. 2000. *Uma teoria da justiça*. Martins Fontes.

Rohden, Valério. 1997. Introdução. In *Kant e a instituição da paz*, organizado por Valério Rohden. Ufrgs.

Rosanvallon, Pierre. 2006. *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Seuil.

Sartori, Giovanni. 1994a. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. Vol. 1. Ática.

Sartori, Giovanni. 1994b. *A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas*. Vol. 2. Ática.

Schmidt, Michael. 2024. Defining the method of reflective equilibrium. *Synthese* 203(170): 1–23. https://doi.org/10.1007/s11229-024-04571-6.

Schumpeter, Joseph. 1961. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Fundo de Cultura.

Sieyès, Emmanuel. 2002. *Qu'est-ce que le Tiers État?* Boucher.

Stockton, David. 1991. *The classical Athenian democracy*. Oxford University Press.

Urbinati, Nadia. 2006. O que torna a representação democrática? *Lua Nova* 67: 191–228. https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007.

Urbinati, Nadia. 2013. Crise e metamorfoses da democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 28(82): 5–16. https://doi.org/10.1590/S0102-69092013000200001.

Augusto Neftali Corte de Oliveira

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs), Porto Alegre, RS, Brasil, professor na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Pucrs), Porto Alegre, RS, Brasil.

Luis Gustavo Mello Grohmann

Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iesp), Rio de Janeiro, RJ, Brasil, professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs), Porto Alegre, RS, Brasil.

Endereço para correspondência

Avenida Ipiranga, 6681, Prédios 8 e 9

Partenon, 90619-900

Porto Alegre, RS, Brasil

Disponibilidade de dados

Não há.

Conflito de interesse

Não há.

Como citar este artigo

Oliveira, Augusto Neftali Corte de e Luis Gustavo Mello Grohmann. 2026. Representação política, promessas e poder popular na democracia liberal: "ao povo pertence a eleição dos príncipes". *Civitas: revista de Ciências Sociais* 26(1): eID48744. https://doi.org/10.15448/2178-5694.2026.1.48744

Editoras da revista

Fernanda Bittencourt Ribeiro

Teresa Cristina Schneider Marques

Os textos deste artigo foram revisados pela Texto Certo Assessoria Linguística e submetidos para validação dos autores antes da publicação.