

ISSN 1984-5588

**Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional**  
**Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser**

## **Textos Para Discussão FEE**

**Texto n° 136**

**Democracia, eleições e política pública: a representação como  
o princípio de fazer e cumprir promessas**

**Augusto Neftali Corte de Oliveira**

**Porto Alegre, agosto de 2015**



## SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**Secretário: Cristiano Tatsch**



**Fundação de  
Economia e  
Estatística**

### DIRETORIA

**Presidente:** Igor Alexandre Clemente de Morais

**Diretor Técnico:** Martinho Roberto Lazzari

**Diretor Administrativo:** Nóra Angela G. Kraemer

### CENTROS

**Estudos Econômicos e Sociais:** Vanclei Zanin

**Pesquisa de Emprego e Desemprego:** Rafael Bassegio Caumo

**Informações Estatísticas:** Juarez Meneghetti

**Informática:** Valter Helmuth Goldberg Junior

**Informação e Comunicação:** Susana Kerschner

**Recursos:** Graziela Brandini de Castro

## TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, ou de interesse da instituição, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. Todas as contribuições recebidas passam, necessariamente, por avaliação de admissibilidade e por análise por pares. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

<http://www.fee.rs.gov.br/textos-para-discussao>

# Democracia, eleições e política pública: a representação como o princípio de fazer e cumprir promessas\*

Augusto Neftali Corte de Oliveira\*\*

Pesquisador em Ciência Política,  
Fundação de Economia e Estatística

## Resumo

*Discute-se, atualmente, a existência de uma crise de representação nas democracias liberais. As lideranças políticas, os governos e os partidos, tanto nas democracias do Ocidente, quanto nas experiências recentes, enfrentam desafios importantes, como a perda de confiança dos cidadãos e a restrição do espaço discricionário da ação política. Para interpretar o fenômeno da crise de representação, torna-se necessário retornar à discussão da teoria política sobre os objetivos e limites da democracia liberal. Este **Texto Para Discussão** propõe uma retomada, a partir de autores expoentes da teoria política, em especial de Burke e Sieyès. Propõe, também, com o auxílio da literatura contemporânea, que o fazer e cumprir promessas é um princípio vitalizador da representação, pois permite conectar a política pública com o exercício do voto pelos cidadãos.*

## Palavras-chave

**Democracia; representação; política pública.**

## Abstract

*There is a current discussion about the existence of a crisis of representation in liberal democracies. Political leaders, governments and parties, both in democracies of the West and in the recent experiences, face significant challenges, such as the loss of confidence of citizens and the constriction of the discretionary space of political action. In order to interpret the crisis of representation, one needs to return to the political theory's discussion about the goals and limits of liberal democracy. This discussion paper proposes a recovery from leading exponents of political theory, especially Burke and Sieyès. The paper also proposes, with the help of contemporary literature, that making and keeping promises is a vitalizing principle of representation: it allows a connection of the public policy with the citizen's suffrage.*

## Keywords

**Democracy; representation; public policy.**

## Classificação JEL: H11

## 1 Introdução

A noção de que uma **crise de representação** aflige as democracias liberais tornou-se frequente tanto em âmbito global (WHAT..., 2014) quanto no Brasil (BUARQUE, 2015). Não obstante, existe pouca clareza sobre quais seriam os critérios de uma representação política funcional: como definir se um governo

---

\* O presente **Texto Para Discussão** desenvolve um ponto de pesquisa inicialmente abordado na tese do autor (Oliveira, 2014), orientada pelo Prof. Luis Gustavo Mello Grohmann, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A pesquisa beneficiou-se do debate e de contribuições dos membros do Núcleo de Políticas Públicas, bem como de valiosa revisão editorial na Fundação de Economia e Estatística (FEE). Erros remanescentes são de responsabilidade do autor.

Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira.

\*\* E-mail: [augusto.oliveira@fee.tche.br](mailto:augusto.oliveira@fee.tche.br)

representa bem ou mal seu povo? A representação é um tema central do desenvolvimento teórico do liberalismo democrático. É, ao mesmo tempo, um tema profundamente histórico, no sentido de que reflete os momentos cruciais em que os dois valores — o liberalismo e a democracia — precisaram ser equacionados em soluções mais contingentes do que heurísticas.

Esta investigação explora o conceito de representação na teoria política por meio da contenda entre dois pensadores modernos, Burke e Sieyès, e da abordagem contemporânea de Pitkin (1967). Destaca-se, em decorrência desta discussão, a proposição de que a democracia liberal exige a realização da representação como fazer e cumprir promessas, ou seja, como elemento importante da participação popular ativa na constituição da política pública. Essa talvez seja a forma mais simples de encarar a representação, para não dizer mais próxima do senso comum — as políticas públicas de um governo devem seguir as propostas realizadas no momento eleitoral. No entanto, como se verá, tal proposição apresenta desafios importantes do ponto de vista teórico.

A origem da proposição da representação como cumprir promessas encontra-se na afirmação de Arendt sobre os meios para dar previsibilidade à ação política. Para a autora, uma vez que as pessoas começam a agir em conjunto, é difícil saber que rumo a ação vai tomar. O poder de fazer promessas cria ilhas de previsibilidade no oceano de incertezas que é o futuro, diz a autora. “A solução para o problema da imprevisibilidade, da caótica incerteza do futuro, está contida na faculdade de prometer e cumprir promessas.” (ARENDR, 2005, p. 248). E diz mais, ao afirmar que o uso da faculdade de prometer “corresponde exatamente à existência de uma liberdade [política] que é dada sob a condição de não-soberania” (ARENDR, 2005, p. 256).

Pensar e pesquisar a representação como fazer e cumprir promessas não esgotam o conteúdo da representação, mas colocam em evidência a questão do poder popular e da liberdade política. Outros modelos de representação, que são apresentados como concorrentes ou substitutos dessa visão, podem ser mais complexos, mas ao mesmo tempo exigem menos da democracia em termos de soberania popular. Diferente deles, a representação como prometer e cumprir promessas associa a política pública, enquanto ação governativa, à manifestação eleitoral e ao exercício do voto. Isso permite a Mansbridge (2003, p. 526) afirmar que essa visão da representação aproxima-se do padrão normativo da democracia direta, na qual o povo ele mesmo governa.

Fica transparente, assim, o desafio que a questão levanta: a compatibilidade entre a visão da representação como promessa — justamente por conta de sua aproximação ao governo direto e à noção de liberdade positiva — e a garantia da liberdade individual (um conceito de liberdade negativa<sup>1</sup>). O poder popular (aproximação da soberania popular) só se realiza enquanto poder da maioria. Mas, como expressa Dahl (1996, p. 53) ao descrever a **democracia populista**, deve-se saber em que medida a soberania popular, enquanto meta do sistema político, é preferível aos direitos individuais (à defesa da propriedade, mas não necessariamente apenas). Ou seja, destaca-se que procurar e estudar a liberdade política nas democracias contemporâneas não significa desprezar, do ponto de vista da qualidade da democracia, os

---

<sup>1</sup> Por liberdade negativa, em âmbito político, compreende-se a liberdade com ausência de impedimento e de constrangimento. Ou seja, tanto o poder de agir conforme sua vontade sem ser obstado como o poder de abster-se de agir de maneira contrária à sua vontade. A liberdade positiva, ainda em âmbito político, é compreendida como autodeterminação, ou seja, de agir conforme leis dadas pela própria vontade. Para uma introdução, ver Bobbio (1997). Em geral, a visão positiva da liberdade é interpretada em âmbito comunitário, de participação do sujeito na formação da lei (vontade geral).

esquemas institucionais desenvolvidos para garantir as minorias e o liberalismo.

O ensaio publicado em **The Economist** (WHAT..., 2014, tradução nossa) centra-se sobre essa questão de fundo. Em sua conclusão, propõe que “Uma razão pela qual tantos experimentos democráticos recentemente falharam é que eles colocaram muita ênfase nas eleições e pouca na outra característica essencial da democracia”<sup>2</sup>. A outra característica é o liberalismo. O ensaio destaca a necessária observação dos direitos das minorias, na separação de poderes e nos problemas que a visão de uma democracia majoritarista pode apresentar (o risco da tirania). Argumenta, também, favoravelmente à adoção de estruturas insuladas do controle popular no interesse de uma política pública econômica e social mais eficiente. No conflito entre a responsabilização governamental perante finalidades atribuídas pela opinião dos eleitores e aquelas em tese convenientes em termos de seus interesses mais amplos, o ensaio propõe que “[...] a melhor maneira de lidar com a desilusão popular dirigida aos políticos é reduzir o número de promessas que eles podem fazer”<sup>3</sup> (WHAT..., 2014, tradução nossa).

Promessas não feitas possivelmente são menos danosas para a democracia do que promessas traídas. Representar bem pode ser uma atribuição de cumprir com as promessas feitas, mas ao mesmo tempo deve ser uma atribuição de escolher as melhores políticas possíveis sempre que forem oportunas. Ademais, más promessas podem ser feitas e — o que é ainda pior — podem ser cumpridas. Enquanto ação representativa, a prática de promessas eleitorais não é isenta de riscos na democracia liberal. No entanto, simplesmente abdicar das promessas e separar a política pública relevante do que pode ser objeto da discussão e da ação política tende a agravar a percepção de que as eleições são procedimentos simplesmente formais, incapazes de definir quais serão as políticas públicas do governo no futuro.

A questão é colocar essa relação em perspectiva. Para permanecer nas interpretações de Dahl, a democracia liberal deve criar meios de reconciliar e proteger interesses divergentes, mas não deve abdicar dos meios de articular os interesses comuns e mobilizar as maiorias: reafirmar o direito da coletividade de agir, não menos do que o direito de uma subcoletividade ao veto (DAHL; LINDBLOM, 1976, p. xxii). O mesmo princípio Santos (2003, p. 47) encontra como regra fundamental da democracia na obra de José de Alencar: “quanto mais obedecer à regra fundamental de não tirania da maioria e não poder de veto da minoria, mais democrático”. Ambas as proposições apresentam o ideal da construção de uma posição majoritária, uma decisão da maioria sobre o que deve ser feito, sem que essa decisão ocorra contra a minoria. Bebem, assim, na noção kantiana de que a vontade geral (e a liberdade positiva) exige como princípio a não exclusão da minoria (KANT, 1989, p. 36; KELSEN, 2000, p. 133). A intenção, portanto, não pode ser outra do que colocar em evidência a parte democrática da democracia liberal: os mecanismos pelos quais os cidadãos podem exercer um papel não meramente reativo ou passivo, mas também de agir coletivo capaz de influenciar com a decisão eleitoral a política pública do governo. Dentre as formas da representação nas democracias liberais contemporâneas, o prometer e cumprir promessas é o único mecanismo capaz de realizar esse objetivo.

Após esta breve **Introdução**, o **Texto Para Discussão** é composto de três seções de

---

<sup>2</sup> No original: “One reason why so many democratic experiments have failed recently is that they put too much emphasis on elections and too little on the other essential features of democracy” (WHAT..., 2014).

<sup>3</sup> No original: “the best way to address popular disillusion towards politicians is to reduce the number of promises they can make” (WHAT..., 2014).

desenvolvimento e a **Conclusão**. Na segunda seção, é apresentada uma breve recuperação da trajetória do pensamento político ocidental, no que parece importante para compreensão do papel das eleições e da noção de representação política. O conceito de representação política desenvolveu-se, em um primeiro momento, associado aos pressupostos liberais de limitação do poder estatal. Na terceira seção, utilizando principalmente o pensamento de Sieyès e Burke, introduz a discussão da representação concreta ou virtual: o conteúdo das eleições deve ser os interesses concretos dos representados, ou os representantes devem buscar as melhores políticas públicas possíveis? Na quarta seção, esse dilema é reinterpretado a partir da discussão contemporânea sobre os limites da responsividade e da *accountability* nas democracias liberais. Por fim, na **Conclusão**, busca-se problematizar a discussão realizada, destacando o ponto de vista da ação política democrática, ou seja, da capacidade de o sistema político gerar acordos sobre o futuro.

## 2 São eleições um instrumento da democracia? Breve trajetória do pensamento ocidental

Apenas muito recentemente, na trajetória da teoria política, a noção controversa de que eleições são um instrumento da democracia tornou-se amplamente aceita, ou aceita com muito pouca resistência. Ao longo de muitos séculos, eleições foram consideradas como realizadoras de um princípio não democrático, uma vez que a escolha por meio de eleições necessariamente recorre aos elementos distintivos de algumas pessoas (os escolhidos) em relação ao conjunto dos eleitores. Se a eleição parte de um princípio de diferenciação, da escolha conforme as características que exprimem qualidades superiores em relação ao todo — inteligência, perspicácia, oratória —, ela realiza o princípio da aristocracia. Ou seja, não é um método capaz de constituir um governo à semelhança dos governados. Escolhas democráticas, durante muito tempo, estiveram associadas à participação integral dos cidadãos na construção da lei e à escolha pela sorte.

Era assim no pensamento clássico, tanto que Platão afirma, na voz de Sócrates, que na democracia os pobres (povo) partilham “[...] o governo e os cargos públicos; e frequentemente eles são sorteados” (PLATÃO, 2006, p. 320). Da mesma forma, Aristóteles aponta que se os funcionários “[...] são escolhidos pelo voto, e não por sorteio, o governo é aristocrático” (ARISTÓTELES, 1997, p. 152, 204-209). Com eleições, o regime torna-se um misto de democracia e oligarquia. O pensamento clássico decorre de uma realidade — a democracia ateniense do século IV a.C. — em que a associação entre o exercício da cidadania e do governo (um governo direto) impede a concepção da representação política.

Tal noção de um governo dado em representação dos governados é inaugurada por Hobbes (PITKIN 1967, p. 14). Inobstante ser no **Leviatã** onde se encontram a utilização do termo e a elucidação do conceito, poder-se-ia retroceder ainda a Maquiavel, que alcança a literatura contemporânea como introdutor da política moderna, em quem se encontra a prescrição de um governo que reflete de maneira autônoma sobre os interesses dos que adstringe e mensura racionalmente sobre a ação pública. Em Hobbes (1984, p. 142, tradução nossa), o governo surge como exercício do poder em representação, na medida em que um Estado é instituído “quando uma multidão de homens concordam e pactuam, **cada um por si**, que a um certo

homem ou assembleia de homens será outorgada, por maioria, o **direito de representar** a pessoa de todos (é dizer, de ser seu **representante**)”<sup>4</sup>. Entretanto, seguindo o pensamento clássico, Hobbes refere que, quando a representação é assumida por uma assembleia de todos os interessados, é democrática; quando dela participa uma parte destacada do todo, é aristocrática (HOBBS, 1984, p. 151).

Pensar em um governo em representação é pensar em Estado, um conjunto de instituições e organizações relativamente autônomas em capacidade e interesses em face da sociedade. Ao considerar o poder assim organizado, os pensadores modernos retomam o conceito clássico de tirania e os meios de garantir a liberdade contra o governo despótico. A partir de Hobbes, o governo por representação é concebido como um governo indireto, cuja autorização permite a uma entidade específica exercer o poder no interesse do todo. Para o autor, entretanto, o objeto da representação não é mais do que a manutenção da paz e da segurança dos representados (garantia contra o estado de natureza, guerra de todos contra todos, e contra o risco da dominação externa). Decorre desse objetivo que, uma vez instituída a soberania, não possa ser contrastada, seja para cobrar compromisso do soberano ou pela oposição de quem está submetido. Segundo Hobbes, não é o pacto — meras palavras — mas o próprio exercício da força pública que garante a manutenção da representação já instituída. A representação não se condiciona.<sup>5</sup> Mas o Estado que falha em promover esses interesses restitui aos indivíduos o direito de autoproteção, inclusive para instituir novo soberano (HOBBS, 1984, p. 173, 178).

Em Hobbes, portanto, podem-se encontrar elementos originários que conectam os juízos de representação e a limitação da ação estatal enquanto garantia do interesse individual. Essa relação amplia o espaço da garantia como meio da liberdade em Locke, para quem a finalidade da lei é ampliar e garantir a liberdade individual de dispor de suas ações e posses conforme as regras do bem comum sem sujeição à vontade arbitrária dos outros (LOCKE, 1998, p. 32). De forma muito mais ampla que Hobbes, Locke defende que, quando o soberano desvirtua a representação e age contra o bem da sociedade (lei natural), restitui o direito de cada pessoa defender-se por seus próprios meios e fundar novo legislativo (LOCKE, 2003, p. 123). Como ninguém possui o direito de subverter a lei natural, ninguém pode delegar essa subversão ao soberano, então o soberano que descumpre a lei natural está agindo fora dos limites da representação. A separação do Estado em um órgão diferente da sociedade — um governo indireto — é um passo para a noção de responsabilização do primeiro frente à segunda. Se um povo é soberano sobre si próprio, não há diferença entre Estado e sociedade; sem essa distância, não pode haver representação.

Embora Locke (2003) já ressalte, inspirado no caso inglês, a necessidade de que algumas leis sejam aprovadas expressamente por representantes escolhidos pelo povo, a ideia da eleição foi integrada sistematicamente à noção de representação algum tempo depois, por Montesquieu, e também pela defesa da Constituição norte-americana promovida por Hamilton, Madison e Jay nos artigos de **O Federalista** (HAMILTON *et al.*, 1980). A partir de suas contribuições, a teoria política passa a delinear a experiência da

---

<sup>4</sup> No original: “cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante)”.

<sup>5</sup> No entanto, conforme Pitkin (1967, p. 33), as diversas passagens do **Leviatã** nas quais a ação do soberano é considerada um dever perante os representados permitem relativizar essa incondicionalidade, ao mesmo tempo em que denotam a complexidade do conceito de representação política. Para interpretação bastante diferente, segundo a qual Hobbes apresenta um Estado voltado para proteção do indivíduo e da propriedade sem mediação política, ver Arendt (2004, p. 169). Ainda sobre a complexidade presente no pensamento de Hobbes, pode-se destacar que o autor encontra uma distinção menos clara entre democracia e aristocracia, quando considera o meio de constituir a assembleia, do que a definição de Aristóteles.

democracia liberal contemporânea como experiência de participação por meio de eleições.

Pensador profundamente comprometido com a liberdade, Montesquieu investiga com parcimônia a participação popular no governo. Ao estudar o pensamento clássico, o autor parafraseia Aristóteles ao afirmar que o “sufrágio pelo sorteio é da natureza da democracia; o sufrágio pela escolha é da natureza da aristocracia” (MONTESQUIEU, 1968, p. 41). Não obstante, ao explanar sobre o sistema político inglês como melhor regime em relação à proteção da liberdade, prevê a participação do povo no Parlamento por meio da eleição. O autor reconhece que um povo livre deveria governar a si próprio, em uma democracia pura. Mas, segundo Montesquieu, a democracia pura não é possível nos estados grandes, nem é conveniente nos pequenos, sendo preciso que, no legislativo, “[...] o povo exerça pelos seus representantes tudo aquilo que não possa praticar por si mesmo” (MONTESQUIEU, 1968, p. 205). A reunião dos representantes, ao contrário do povo propriamente, é capaz de discutir e, em decorrência, deliberar sobre a ação do governo.

O autor encontra na monarquia britânica um sistema orientado pela proteção da liberdade, de onde tira o exemplo de que a defesa da liberdade depende da circunscrição do poder popular em parte do legislativo (outra parte, com atribuições diferentes, caberia ao exercício da nobreza). A melhor configuração de um Estado voltado para a proteção da liberdade exige o executivo monárquico, que não seja controlado pelo povo nem vinculado ao legislativo. Montesquieu argumenta que subordinar o executivo ao legislativo (ao povo), concentrando o poder, conduz à tirania. Ao cabo, com o fim de assegurar a liberdade por meio da separação do poder, 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, p. 205).

Ao mesmo tempo em que Montesquieu reconhece o exercício do poder popular por meio da representação, limita esse poder ao circunscrevê-lo em parte do legislativo e defender o executivo monárquico. A separação de poderes foi também defendida como possibilidade de limitar o poder em garantia à liberdade pelos autores dos artigos conhecidos como **Federalist Papers**. Em oposição à democracia direta e ao risco que ela apresenta ao liberalismo, Madison defende o modelo republicano de governo popular: o governo por delegação através da eleição de representantes (HAMILTON; MADISON; JAY, 1980, p. 51).

Para os autores, a representação popular — fazer o governo responder ao povo — é o primeiro passo para controlar o poder do governo. Para a manutenção da liberdade, é essencial que o governo possua um interesse comum ao do povo, razão pela qual a Casa dos Representantes deve ser mantida sob a dependência imediata e íntima simpatia com o povo. O mecanismo essencial para isso é a eleição: “eleições frequentes são inquestionavelmente a única política pela qual essa dependência e simpatia podem ser efetivamente asseguradas” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1980, p. 165, tradução nossa)<sup>6</sup>. Conforme o **Federalista** n. 57 (HAMILTON; MADISON; JAY, 1980, p. 177), com as formas institucionais adequadas, a eleição pode escolher os representantes mais aptos à confiança do país. Mas qualidades pessoais, gratidão para o eleitor e interesse em desenvolver sua carreira política não seriam garantias suficientes para uma boa representação sem que os representantes fossem submetidos a eleições frequentes (e que o povo não fosse vigilante para impedir discriminações legais em favor dos próprios legisladores ou de classes

---

<sup>6</sup> No original: “frequent elections are unquestionably the only policy by which this dependence and sympathy can be effectually secured” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1980, p. 165).



particulares).

Porém a representação popular não resolve a questão da liberdade. A garantia da liberdade depende da separação de poder entre diversos órgãos do governo e de mecanismos que permitam a cada órgão conferir as ações dos outros (HAMILTON; MADISON; JAY, 1980, p. 163). Diferentemente de Montesquieu, que defende a divisão de poder entre o povo e os nobres, os autores norte-americanos defendem que as instituições adequadas podem promover a representação do povo dividida em tantas partes minoritárias que não há risco de surgir uma maioria opressora. Ao contrário da linha de pensamento principal de Montesquieu, os autores norte-americanos apontam a possibilidade de um executivo constituído pelo povo, desde que a forma de constituição seja independente do parlamento. O presidente, assim como o judiciário no controle de constitucionalidade, é interpretado como uma peça no controle de eventuais abusos de uma maioria formada no parlamento (HAMILTON; MADISON; JAY, 1980, p. 219).

Uma democracia é o governo do povo em pessoa, uma república é o governo do povo por representação. Assim, os autores dos **Federalist Papers**, ao contrário de Montesquieu e seus antecessores, deixam de considerar a constituição de representantes por eleições uma forma de aristocracia ou democracia mista. Pode ser destacado um mérito principal do governo representativo ligado à questão do federalismo, pois a representação permite estabelecer o governo popular puro (não misto) sobre grandes territórios e diversas unidades estaduais (HAMILTON; MADISON; JAY, 1980, p. 49-53).

As qualidades de uma república federativa já haviam sido destacadas por Montesquieu (1968, p. 174), a quem Hamilton expressamente presta tributo, mas os autores norte-americanos estabeleceram os elos entre federalismo e representação. Por um lado, há a questão prática das distâncias, que a representação permite vencer. Por outro, há a questão da defesa da liberdade: se uma maioria perigosa pode surgir em um determinado local, tanto mais difícil será constituí-la entre os diversos estados, de forma que a representação constituída em um país formado por estados autônomos está mais segura em face da concentração de poder. Assim, para proteger a liberdade, o poder popular em uma república como a norte-americana não precisa ser compensado com a reserva de representação para os ricos ou os nobres. Basta o governo popular com as instituições adequadas.

Eleição é um instrumento para formação de um governo aristocrático, o sorteio é o instrumento para formação de um governo democrático. Na teoria política ocidental, longos séculos transcorreram antes que surgisse a proposição de um governo ao mesmo tempo formado por meio de eleições e vinculado ao interesse popular. Um governo popular em representação, cujos antecedentes podem ser lidos em Hobbes, Locke e Montesquieu, teve sua forma apresentada em última instância pelos autores dos **Federalist Papers**. Não obstante, o conteúdo da representação permanece em aberto. A contenda entre Sieyès e Burke sobre o conteúdo da representação ajuda a elucidar o que está em jogo na democracia eleitoral.

### **3 Duas visões da representação eleitoral na teoria política: a contenda entre Sieyès e Burke**

Dois pensadores que desenvolveram teorias sobre a representação na época da Revolução Francesa foram Sieyès, na França, e Burke, na Inglaterra. Em comum, como destaca Manin (1997, p. 186),

os dois autores apresentam o parlamento como um lugar heterogêneo, **representativo** da pluralidade social e capaz de produzir a unidade do interesse nacional por meio do debate e da deliberação. Mas as divergências que existem entre Sieyès e Burke chamam mais a atenção do que suas semelhanças. Sieyès encontrou, no cômputo das manifestações individuais, uma forma de instituir o interesse comum e, nas eleições, uma possibilidade de ampliação da participação política. Burke, crítico tanto da Revolução quanto da Declaração dos Direitos dos Homens, encontrou, na ideia de representação da nação, não mais do que um papel formal dos eleitores. O embate entre os pensadores fica evidente na medida em que Sieyès (2002, p. 44) critica a constituição da Inglaterra, enquanto Burke (1982, p. 71, 109) repudia a Revolução e defende as instituições inglesas. A contenda entre os dois pensadores expressa duas expectativas muito diferentes sobre o peso das eleições na política pública. Essas visões são expressas em duas compreensões diferentes do que é o fenômeno representativo.

Para Sieyès, a Assembleia nacional incorpora as vontades individuais no órgão de designação da vontade geral, que a produz em um processo de três momentos (SIEYÈS, 2002, p. 51; BRUNET, 2002, p. 29). Em primeiro lugar, a Assembleia agrega (*adunation*), em condição de igualdade, os vários representantes eleitos pelo corpo dos cidadãos e, em decorrência disso, as vontades individuais. O autor encontra um elemento de representação pessoal no processo, na medida em que, por exemplo, indigna-se contra o fato de que os representantes do Terceiro Estado presentes à Assembleia muitas vezes não fossem eleitos entre os membros do próprio Terceiro Estado (SIEYÈS, 2002, p. 16). Depois, por meio das trocas entre os representantes durante a discussão, surge o momento próprio da representação, e, por fim, a regeneração (*regénération*) corresponde ao aparecimento da vontade geral e da ação, pela Assembleia, como unidade de interesse comum. Assim, ao mesmo tempo em que a representação se constitui de um conjunto de eleições particulares, também constrói um todo unitário na Assembleia.

Tanto Montesquieu quanto Madison e Sieyès encontram, na representação dos eleitores no parlamento, a essência de regime representativo ou republicano. Mas nenhum dos referidos autores associou o governo representativo com a ideia de democracia. A concepção moderna de liberdade, presente no argumento de todos eles, distancia-se da liberdade ativa da democracia. Sieyès (2002, p. 53) demanda a atuação direta dos cidadãos apenas para instituir a lei constitucional, e toda a ação legislativa posterior pode ser realizada pelos representantes sem comprometer a liberdade dos cidadãos. Como a participação política concentra-se na instituição dos representantes nas eleições, pouco espaço resta para a liberdade como ação política direta do cidadão.

Em sua crítica à representação, Rousseau (1998, p. 118) disse que só é livre o povo que ratifica as próprias leis e que, frente à perda da liberdade, nada significam os inconvenientes práticos da representação direta. Os autores dos **Federalist Papers**, como outros, pontuam que o sistema representativo permite o governo popular em um grande território, coisa que a democracia direta não permite. Levaria muito tempo para ir de um lado para outro cada vez que uma decisão precisasse ser tomada. Uma contribuição de Sieyès para compreensão da representação política diz respeito à adaptação do exercício indireto do governo popular pela representação aos inconvenientes próprios da sociedade moderna, ou, melhor dizendo, às características de suas relações sociais e econômicas (MANIN, 1997, p. 3).

Sieyès (2002) apresenta a tese de que os cidadãos nas democracias antigas podiam dar-se ao luxo

da participação política direta na medida em que possuíam tempo de sobra, o que não se observa entre os homens das sociedades modernas. Como explica Arendt (2005, p. 41), nas cidades-estados antigas só ascende à cidadania quem é livre da necessidade material (o cidadão, homem livre que participa do espaço público, é o ditador de sua esfera privada, da propriedade, da família e de escravos). Os homens do Terceiro Estado defendido por Sieyès, os produtores, manufatores, comerciantes e profissionais, não são livres da necessidade material, e os custos da participação política direta são incompatíveis com seu trabalho. Ainda assim, não apenas são a imensa maioria da população como, por seus próprios meios e pela importância para a nação, já não permitem a opressão da nobreza como nos tempos feudais (SIEYÈS, 2002, p. 24).

Para que o Terceiro Estado possa participar da política, o autor considera necessário que a forma de fazer política adote as características próprias de uma sociedade comercial moderna, ou seja, a forma da divisão de trabalho. Pasquale Pasquino (1987, p. 220) destaca que Sieyès parte de Adam Smith para desenvolver a ideia de representação política como divisão de trabalho em vários de seus textos. Os cidadãos deixam o trabalho da política para pessoas especializadas nisso, seus representantes, e podem dedicar seu tempo aos assuntos privados. O mesmo argumento é desenvolvido por Constant (1985, p. 6), segundo o qual 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”. Se os cidadãos antigos apreciavam a liberdade de dedicar seu tempo aos assuntos públicos, os homens modernos preferem a liberdade de dedicar seu tempo aos assuntos privados. Mas Sieyès parece ir mais longe ao afirmar que o expediente da representação permite que todos os homens do povo, escravos em função da necessidade de trabalhar, tornem-se iguais aos proprietários em direitos políticos.

Segundo Pasquino, Sieyès inventa um conceito moderno de cidadão, incluindo aqueles que estavam indisponíveis para a política e que, por meio da representação especializada de outros, passam a participar indiretamente da gestão do governo: “será bem melhor separar o trabalho de governar e deixar que ele seja exercido por uma classe de homens que dele se ocupem exclusivamente” (SIEYÈS *apud* PASQUINO, 1987, p. 223)<sup>7</sup>. Por outro lado, o autor é ciente de que a especialização na atividade política pode distanciar o representante dos interesses de seu constituinte na medida em que surgir um espírito de corpo entre os primeiros, sendo então necessário realizar eleições frequentes para manter essa conexão (SIEYÈS, 2002, p. 75). Mesmo em face da possibilidade de um hiato entre representados e representantes, o autor destaca que a participação política indireta nas eleições é a melhor forma, se não a única, de compatibilizar a expansão da cidadania política com o governo popular.

Uma visão diametralmente oposta é apresentada pelo pensador inglês. Em Bristol, Burke disse aos seus eleitores que o dever do parlamentar era buscar o melhor para a nação, não agir como um advogado de seus constituintes em combate com outros advogados (BURKE, 2006, p. 96; PITKIN, 2006, p. 31; 1967, p. 171; MANIN, 1997, p. 186). Em outro texto, o autor aborda o assunto de forma mais explícita (já que em Bristol ele estava, de fato, falando aos seus eleitores) e aponta que, se os políticos competirem pela preferência do povo, serão “destinados a tornarem-se bajuladores em vez de serem legisladores, instrumentos e não guias do povo” (BURKE, 1982, p. 220). Nesse sentido, Pitkin nota sua interpretação

---

<sup>7</sup> Tradução própria, no original: «vaudra bien mieux détacher le métier du gouvernement et le laisser exercer par une classe d'hommes qui s'en occupent exclusivement».

elitista sobre o papel do legislador. Inteligente e iluminado, o legislador de Burke não representa diretamente seus eleitores ou seu distrito, mas apenas aos interesses que existem na sociedade.

Pitkin destaca que Burke separou a representação virtual (agir em nome de uma imagem qualquer do povo) e a efetiva (escolher seu representante). A autora destaca que, em geral, o pensamento de Burke refere-se à representação no sentido virtual, na representação nacional, de forma independente dos interesses particulares dos eleitores. As eleições não seriam mais do que uma forma de selecionar a aristocracia que, conhecendo os interesses das partes sociais mais do que pode informar a opinião dos eleitores, alcançam o interesse nacional por meio da deliberação (PITKIN, 1967, p. 188). Conforme Pitkin (e também Manin), o debate enquanto atividade própria do parlamento está no centro da teoria da representação de Burke, e não a representação pessoal dos cidadãos, nem a aprovação de uma maioria. A representação é condizente com a nação, portanto, se todos os interesses, ou os interesses relevantes, são expostos ao debate no parlamento.

Essas questões, embora elucidem como Burke imagina o funcionamento da representação, não explicam seus motivos. O sistema pensado por Sieyès foi destinado à representação do Terceiro Estado, um meio para lhe conferir um papel ativo na política. A razão pela qual Burke defende a representação virtual ou **da nação** repousa na ideia de que a existência de um bom governo, ou um governo livre, corresponde a indivíduos não apenas sem representação, mas sem qualquer papel ativo na política. Isso também pode explicar por que o autor, embora conheça por Aristóteles o perigo de uma maioria tirânica na democracia (BURKE, 1982, p. 135), diferencie-se de Montesquieu e Madison por não encontrar esse risco no sistema representativo (ou ao menos não prestar muita atenção nele). A maioria no parlamento não é muito perigosa desde que não esteja vinculada a uma maioria social com vontade de inovar.

Com o objetivo de garantir as liberdades individuais, Burke descarta a liberdade como autogoverno. A garantia da liberdade no governo inglês não vem do que considera uma hipotética formação a partir da vontade popular, mas sim de sua natureza hereditária e dos papéis sociais bem discriminados. Não é obra de uma revolução (invenção nova), mas um legado ancestral (BURKE, 1982, p. 69). A representação deve respeitar a propriedade e o nascimento, de forma a selecionar as pessoas que possuam melhor discernimento sobre os interesses nacionais, o que, segundo o autor, ocorre por norma na Câmara dos Lordes e, na prática, também na dos Comuns.

Nascimento e propriedade são critérios para a escolha de representantes sábios, que guiam o interesse nacional de forma racional. Mas Burke compreende que a representação deve ser assim pelo bem dos próprios indivíduos, que, quando renunciaram ao direito do autogoverno para formar a sociedade, ganharam o direito de terem suas necessidades atendidas de forma racional. Perante esse direito, suas opiniões e vontades não importam:

A sociedade exige não apenas que as paixões dos indivíduos sejam dominadas, mas também que, mesmo na massa e no conjunto bem como nos indivíduos, as inclinações dos homens sejam frequentemente contrariadas, sua vontade controlada, e suas paixões reprimidas. Isso apenas pode ser obtido através de 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, p. 89, grifo do autor).

O temor de Burke parece destinado principalmente à ação política pelo povo. O autor afirma que “quando os homens agem em corpo, a liberdade chama-se **poder**” e que, quando o povo está motivado a

agir, não pode ser impedido. O erro a respeito da liberdade é confundir o poder do povo (ação política) com seu direito (ter suas necessidades atendidas). Enquanto os dois não forem equivalentes, o principal guia para os direitos da comunidade é a prudência (BURKE, 1982, p. 51, 91). Burke, embora faça também referência à separação de poderes, encontra a última garantia da liberdade nos costumes ingleses, “o espírito do cavalheirismo e o espírito da religião” (BURKE, 1982, p. 107-108).

Burke e Sieyès podem descrever a representação política de forma semelhante, com agregação de interesses com base no debate e na deliberação do parlamento. Entretanto, no que concerne aos seus motivos, não poderiam ser mais diferentes. Crítico de Montesquieu, Sieyès afirma que não são as leis inglesas que garantem a liberdade de seu povo, mas é o contexto que impede a execução de leis arbitrárias, como a inexistência de um exército expressivo (SIEYÈS, 2002, p. 45). Basta, por fim, notar as seguintes opiniões: para Sieyès (2002, p. 23), a representação do Terceiro Estado deveria ser maior — na verdade, é só quem deveria possuir representação — em função de contarem-se, em seu corpo, toda a diversidade e o número absoluto de indivíduos que compõem a sociedade. Já para Burke (1982, p. 83), essa maneira aritmética de tratar a questão não é racional, pois a vontade dos muitos é uma coisa, seu interesse é outra. Como conclui Pitkin (2006, p. 34), para Burke a representação é trabalho de “estadistas sábios e virtuosos” capazes de compatibilizar os grandes interesses nacionais por meio da razão e da deliberação, sem apelo aos eleitores.

Têm-se, assim, duas visões sobre o conteúdo da representação. Sieyès reinaugura a participação popular na política por meio da participação eleitoral no corpo que representa a nação. Nesse sentido, para Mairat (1997, p. 94), o pensador utiliza a ideia de representação da nação para animar o princípio de soberania popular inaugurado por Rousseau, estabelecendo um critério de soberania exterior à monarquia ou ao parlamento, em que pese recorrer à representação. A representação de interesses é a representação com conteúdo substantivo, que trata de uma matéria concreta. Os representantes imbuídos desses interesses debatem, negociam, deliberam, dando origem a uma política pública que pode não ser a imagem de um interesse particular determinado, mas que surge como expressão do interesse nacional (cômputo concreto de vontades concretas). Para Burke, a representação não reveste essa característica concreta, uma vez que os interesses particulares e, em especial, o nacional que incorpora os particulares não se encontram na vontade dos cidadãos, mas na melhor forma de realizar os seus direitos.

Após essa discussão, seria fácil — tanto quanto incorreto — objetar a representação virtual pensada por Burke em favor de uma representação mais **democrática**, próxima ao governo direto e às opiniões populares. Deve-se reparar, contudo, que a representação na teoria política ocidental formou-se a partir da representação como a realização de objetivos comuns e superiores aos interesses particulares — a proteção contra a violência, para Hobbes; a proteção da liberdade, para Locke. A efetiva participação do povo por meio da representação eleitoral inseriu-se na formulação republicana do governo livre — seja parcialmente, em Montesquieu, ou integralmente, em Madison — em primeiro lugar como garantia, ou método, para obter a realização desses objetivos superiores. O cômputo de interesses individuais, particulares, como fonte da representação política, entra na teoria política ocidental na medida em que ela busca compatibilizar o valor da democracia (um governo do povo) com o valor do liberalismo (um governo limitado). Nesse sentido, a definição de representação deve recorrer tanto à agregação da manifestação de interesses concretos,

opiniões, a atividade própria dos representantes na divisão de trabalho de uma sociedade moderna — como apresenta Sieyès — quanto à noção de uma representação virtual, atinente aos **melhores** interesses dos cidadãos, mesmo quando divorciados de suas opiniões — como quer Burke.

## 4 Ação e representação política no debate contemporâneo

As duas visões acima descritas, da representação virtual e da concreta, podem ser reinterpretadas em termos de ação política. Na abordagem de Sieyès, os representados possuem um papel ativo na medida em que seu voto, a manifestação de sua escolha isolada na urna eleitoral, realiza uma influência relevante sobre a constituição do representado e sobre o processo de representação. A representação é um trabalho autônomo, mas não independente das opiniões e dos interesses dos cidadãos. Para Burke, por outro lado, na noção de representação virtual, o voto não carece de um conteúdo em termos de ação política, pois a representação deve ser orientada racionalmente para os melhores interesses dos representados (independentemente de suas opiniões e interesses particulares).

O debate atual sobre a representação pode recorrer a essas duas visões, embora esse fato nem sempre seja reparado pela teoria contemporânea. Pitkin (1967) realizou um estudo sistemático sobre a representação política e talvez seja a referência contemporânea mais importante sobre o tema, capaz de iluminar a questão. A autora preocupa-se fundamentalmente em encontrar e estabelecer os critérios da representação da ação política. Entretanto, em seu principal texto sobre o tema, não há uma definição precisa sobre “ação política”.

Refutando previamente uma visão estrita de representação como simples autorização, a autora ressalta que a representação deve estar de acordo com a capacidade dos cidadãos de agir politicamente e participar da política, bem como deve estabelecer uma razão para a cooperação dos cidadãos com o governo (PITKIN, 1967, p. 35). No decorrer do texto, a motivação da cooperação ou do consentimento possui notável importância para o argumento, mas não a questão de agir politicamente e participar da política. Pode-se argumentar que, para a ação política ser representada, ela deve possuir uma existência prévia ou original. Do contrário, a ação do representante seria ação política por si mesma e não caberia falar em representação como agir por outro — em diversas passagens Pitkin reforça que a representação política não deve ser considerada a representação de um incapaz político.

Portanto, torna-se necessário buscar uma definição para o conceito de ação política em outro lugar. Arendt (2005), que forma o conceito a partir da filosofia e da história das democracias antigas, estabelece a ação política como atividade de construção de uma realidade compartilhada entre os homens. Para a autora, as condições de uma realidade compartilhada não residem na simples convivência em um mesmo lugar. Mais do que isso, a ação política é a atividade humana que forma a realidade comum.

A política pode ser compreendida como o espaço em que, por meio de ações e palavras, os indivíduos comprometem-se uns com os outros sobre as condições de existência no presente e as possibilidades do futuro. A realidade que se torna reconhecível pela ação política é a teia de relações entre os interesses que os indivíduos manifestam, mas também das relações entre os próprios indivíduos enquanto pessoas distintas com aspirações singulares. Assim, a formação da realidade comum depende da

articulação das diferentes perspectivas que os indivíduos adotam sobre a manutenção do mundo compartilhado. Segundo Arendt (2005), a ação política é ameaçada, especialmente a partir da modernidade, pela massificação que reduz as pessoas a singularidades isoladas e alienadas da realidade comum e pelas tentativas contemporâneas de conter a ação política em processos burocráticos e científicos.

Quando Pitkin fala em representação da ação política, a autora não está tratando de decisões sobre preferências ou respostas cientificamente acuradas, nem da simples barganha sobre interesses privados isolados. As decisões que estão em jogo na representação da ação versam sobre barganhas, mas também sobre compromissos. Possuem o objetivo de definir políticas públicas em temas controvertidos e gerar decisões sobre quais valores devem ser perseguidos e de que forma, ou seja, firmar compromissos sobre o futuro (PITKIN, 1967, p. 212). A representação com conteúdo substantivo deve ser capaz de obter a concordância dos cidadãos com o governo democrático. Esse consentimento não se refere, evidentemente, à aquiescência com os resultados de políticas públicas específicas (não pode ser **comprado** pela política de bem-estar ou **coagido** pela política de bater em quem não consente).

O consentimento tem relevância quando reconhece, no exercício do poder, um significado superior à garantia dos meios de vida e ao exercício da violência. É consentimento com a forma de tratar os negócios comuns, mesmo quando se discorda de questões particulares, e com a expectativa de que os acordos assumidos vão perdurar no futuro. Se não recorre à ideia de uma participação política original, Pitkin parece utilizar o consentimento que a representação deve produzir entre os cidadãos como uma *proxy* para a presença da ação política. Se as pessoas concordam com o governo representativo, é porque ele faz sentido: produz uma realidade comum entre a experiência cotidiana, a ação política, a política pública e o discurso sobre sua interpretação.

Na tipologia realizada por Pitkin (1967), que engloba cinco modelos de representação política, cumpre destacar as interpretações formalistas da representação como modelos de (a) autorização e (b) *accountability* (prestação de contas), por um lado, e, por outro, o modelo da representação como (c) “agir por” outros. Como se verá, apenas nesta última visão da representação os cidadãos agem politicamente com consequências sobre a política pública. Isso comporta um elemento de representação substantiva, com conteúdo prático e verificável na disputa política. Se a ação política pela via eleitoral faz parte do fenômeno de consentimento com a ordem democrática, então a representação como “agir por” outros deveria ser um objetivo almejado pelo sistema político.

## 4.1 Representação formal: autorização e *accountability*

Pitkin (1967) destaca que o modelo de representação como autorização está embasado em três interpretações. A representação pode estar associada a todo o corpo organizacional que comporta a função de realizar e executar as decisões coletivas do conjunto social a que se refere. Nesse sentido, todo o agente estatal seria representante na medida em que possui legitimidade para decidir e agir em nome do conjunto da sociedade. Em outra interpretação da autorização, a representação vincula-se expressamente à realização de eleições. Apenas aqueles agentes e órgãos eleitos, justamente por possuírem o consentimento expresso dos representantes, seriam os detentores da responsabilidade representativa. Por

fim, a representação como autorização pode ser encontrada nos agentes e órgãos — sejam corpos parlamentares, presidentes, monarcas ou ditadores — em cuja relação com os representados estivesse manifesto o sentimento difuso e coletivo de consentimento.

Rehfeld (2006) explora esta possibilidade: considerar a representação de forma independente de sua constituição democrática ou outros atributos qualitativos. Conforme o autor, a representação estabelecida conforme normas democráticas encobre apenas uma parcela das situações normalmente reconhecidas como de representação. Para o autor, são diversas as regras de reconhecimento adotadas pela audiência (perante a qual o representante clama exercer a função de representante) capazes de conferir legitimidade para o representante, e, em todos os casos em que os requisitos são aceitos como cumpridos, fica estabelecida uma relação de representação. De qualquer forma, seguindo a teoria de Rehfeld, não se pode negar que a representação que interessa à Pitkin é a representação autorizada dentro de parâmetros democráticos para a função de agir politicamente e exercer o poder político.

Conforme a interpretação mais restrita de Pitkin, as interpretações formalistas da representação como autorização acarretam o problema comum de confundir a autorização para certas ações, as consequências de ações autorizadas ou a autoridade de comandar os outros com o fenômeno da representação. Em muitos casos, a autoridade existe sem estar associada à representação de qualquer tipo e, por outro lado, se toda a representação política estivesse adstrita ao fato da autorização, ela seria uma ideia sem substância — não se poderia falar em boa ou má representação (PITKIN, 1967, p. 54-55).

Embora parta do pressuposto de que promoveria correções no modelo de autorização, a concepção da representação formal por *accountability* possui as mesmas limitações daquela. A concepção de que as eleições permitem *accountability* possui uma trajetória bastante desenvolvida e costumam ser destacadas em oposição à possibilidade da representação programática. Autores como Manin (1997) e Manin, Przeworski e Stokes (2006), os últimos com mais ressalvas, defendem que a *accountability* eleitoral permite aos cidadãos — depois dos mandatos encerrados — julgarem o desempenho dos eleitos. Manin (1997, p. 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 essa promessa seja cumprida.

Por outro lado, considerando as eleições como acontecimentos periódicos, os eleitores possuem o poder de punir os representantes que tenham falhado em seus mandatos. 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. Os eleitores influenciam as políticas públicas através do julgamento retrospectivo das que foram implementadas: apenas nesse ponto, em seu papel de veredicto com base nas políticas passadas, reside o caráter democrático das eleições; em seu aspecto prospectivo, as eleições não são democráticas, afirma Manin (1997, p. 183).

Pitkin aponta que, nesse tipo de interpretação, o comportamento dos representantes é compelido pelo fato de que, depois de transcorrido um determinado período de sua autorização inicial, são chamados à prestação de contas que determinará sua permanência ou exclusão da representação. Assim, a atuação dos representantes preocupados em manter seu *status* (reeleição) será responsiva aos constituintes, observando seus interesses e seu bem-estar. Segundo a autora, essa correção à visão formalista da



representação como autorização falha, pois a *accountability* apenas desloca o momento em que a representação estaria formalmente constituída, de seu início para o seu fim, mas não implica em distinguir o conteúdo substantivo do fenômeno. Nas palavras da autora:

Enquanto um grupo define o representante como alguém que foi eleito (autorizado), o outro o define como alguém que será objeto de eleição (chamado à prestação de contas). Enquanto o primeiro vê a representação como algo que começa de certa maneira, o outro a vê como algo que termina de certa maneira. Nenhum pode nos dizer nada sobre o que se passa durante a representação; como saber se ele [o representante] representou bem ou mal. Esta questão sequer faz sentido nos termos de definição formalistas como as visões de autorização e prestação de contas [*accountability*] (PITKIN, 1967, p. 57, tradução nossa)<sup>8</sup>.

Embora a representação política não possa ser encontrada nos momentos de sua formalização, as regras ou instituições que condicionam o processo de formalização da representação não são neutras em face do fenômeno. Dito de outra forma, as diferentes regras de constituição dos representantes possuem uma importância prática na realização da representação. Como acentua Powell (2004), existe uma tradição consolidada em estudar as matizes conceituais ou os objetivos estratégicos que informam e justificam os diferentes sistemas eleitorais, bem como seus resultados. Quanto aos aspectos formais da representação, mesmo se considerados os efeitos do **tribunal do povo** sobre as ações dos governantes, tomá-los como única (ou última) instância da representação política parece situar o fenômeno fora dos parâmetros considerados por Pitkin como necessários para sua caracterização. Depreende-se que, conforme a autora, esses mecanismos formais são elementos necessários, mas não suficientes, para o fenômeno da representação política.

A representação como *accountability* reintroduz no debate sobre a democracia contemporânea a noção já presente em Burke de uma representação independente da manifestação dos interesses e das opiniões concretas dos cidadãos. Não se apresenta, evidentemente, o mesmo conteúdo, uma vez que o argumento do tribunal do povo desloca o centro da representação. Para Burke, a representação virtual realiza-se enquanto política pública dirigida racionalmente aos interesses nacionais, enquanto congregação dos interesses (racionalmente inferidos) das diferentes partes constituintes da nação. No argumento do tribunal do povo, a orientação da política pública ganha um elemento concretizador no julgamento posterior, das políticas públicas, pelos eleitores. Contudo, mesmo na noção de tribunal do povo, o que determina a política pública é o espaço de autonomia da representação.

## 4.2 Representação como “agir por” outro

O último modelo de representação identificado por Pitkin e que constitui o coração de seu estudo é o “agir por” outros, ou seja, quando a representação constitui uma forma específica de ação política. Trata-se de uma ação dotada de conteúdo substantivo, na qual os representados fazem-se presentes e agem por meio de seus representantes. Explorando o conteúdo do conceito de representação como ação, a autora aponta que, levada a suas últimas consequências, a ideia de mandato — se todas as decisões do

---

<sup>8</sup> No original: “Where the one group defines a representative as someone who has been elected (authorized), the other defines him as someone who will be subject to election (held to account). Where the one sees representation as initiated in a certain way, the other sees it as terminated in a certain way. Neither can tell us anything about what goes during representation, how to tell whether he has represented well or badly. Such questions do not even make sense in terms of formalistic definitions like authorization and accountability views” (PITKIN, 1967, p. 58).

representante fossem tomadas após consulta vinculante aos constituintes — transforma o representante em mero porta-voz.

Sem certa medida de autonomia, portanto, não há ação representativa. De maneira ainda mais clara, se os interesses dos constituintes são sistematicamente contrariados, também não há representação, pois o representado não está se fazendo presente pela ação do representante. Nesse sentido, e contestando a usual dicotomia encontrada entre a representação livre e por mandato, a autora conclui que “o representante precisa realmente agir, ser independente; mesmo assim o representado deve estar de certa forma agindo por meio dele” (PITKIN, 1967, p. 154, tradução nossa)<sup>9</sup>.

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 e nem indiferente, mas normalmente responsiva aos seus desejos (PITKIN, 1967, p. 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 ressalta, em repetidas passagens, que uma ação do representante que se encontra em desacordo com o desejo do constituinte merece ser publicamente justificada, assim como a habitualidade desse conflito tende a eliminar o conteúdo substantivo da representação na ação política.

Colocada nesses termos, a representação política como ação não emerge de uma relação individual e particular entre constituinte e representante. Também não diz respeito a ações isoladas do representante. Como pontua Pitkin, o que produz representação política como ação, o “agir por” outros, é uma soma complexa de arranjos institucionais e objetivos políticos substantivos que envolvem muitos grupos e indivíduos (PITKIN, 1967, p. 221-222, 235). A racionalidade da representação política encontra-se no conjunto do sistema representativo, não no comportamento individual do eleitor (que muitas vezes pode ser irracional) nem no do representante (que, mesmo na improvável possibilidade de uma opinião forte e clara do conjunto de seus constituintes, ainda assim pode excepcionalmente divergir na defesa dos interesses de seus constituintes).

No campo institucional, o necessário para que a representação política ocorra é a garantia de canais hábeis para expressão dos desejos e das opiniões dos constituintes, quando e se tais desejos e opiniões existirem. Mais do que o ocasional acatamento do desejo público ou o incremento discricionário do bem-estar, é necessário que as instituições formais garantam a responsividade sistemática dos representantes, o que, segundo Pitkin, só pode ser obtido por meio de eleições periódicas e outras garantias. Instituições desse tipo são necessárias, contudo não são suficientes para que a representação como “agir por” ocorra. Pitkin (1967, p. 238-240) identifica o outro lado do fenômeno, que não é mecanicamente produzido por meio de instituições, como o conteúdo propriamente substantivo da representação: a intenção, a disposição, a iniciativa de representar que, no cômputo das ações individuais dos representantes, é capaz de criar uma relação de confiança dos constituintes para com o sistema político.

Esta talvez seja a principal conclusão de seu trabalho, à qual Pitkin confere inclusive importância

---

<sup>9</sup> No original: “the representative must really act, be independent; yet the represented must be in some sense acting through him” (PITKIN, 1967, p. 154).

metodológica: a separação de propósito e instituição. Essa parte da argumentação da autora é importante para ser citada.

Toda ação governamental é formalmente, legalmente atribuída aos governados. Mas em um governo representativo esta atribuição possui um conteúdo substantivo: as pessoas realmente agem por meio de seu governo, e não são meros receptores passivos de suas ações. Um governo representativo deve não apenas estar no controle, não meramente promover o interesse público, mas deve também ser responsivo às pessoas (...). Nenhum ato particular de cumprimento de demandas populares é prova de um governo representativo (...). Apenas se estas decisões são institucionalizadas, de forma que não haja apenas oportunas respostas ocasionais, mas responsividade regular, sistemática, é que ele se torna [um governo] representativo. (...) Nossa noção sobre o governo representativo parece, assim, incorporar tanto uma ideia muito genérica, abstrata, quase metafórica — aquela de que o povo de uma nação é representado nas ações de seu governo de maneiras complexas — e algumas instituições razoavelmente concretas, práticas e historicamente tradicionais, dirigidas a assegurar esse resultado. Essa noção possui componentes tanto substantivos quanto formais. Nesse sentido, o governo representativo é uma ilustração excelente de um fenômeno que parece ser bastante comum nas práticas humanas e em seus conceitos correspondentes: o dualismo e a tensão entre o propósito e a instituição. (...) Nenhum sistema institucional pode garantir a essência, a substância da representação. Nem devemos ser muito otimistas sobre a capacidade das instituições em produzir a conduta desejada; não se deve esperar mesmo das melhores instituições representativas que produzam representação magicamente, na ausência ou apesar das crenças, atitudes e intenções das pessoas que operam o sistema. (PITKIN, 1967, p. 234-239, tradução nossa).<sup>10</sup>

Neste ponto, é necessário retornar à controvérsia causada pelo argumento de Manin (1997, p. 175), segundo o qual 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 essa promessa seja cumprida. Manin, Przeworski e Stokes (2006) 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. Nessas circunstâncias, a representação prospectiva seria prejudicada se o representante realizasse o mandato (contra o melhor interesse dos representados) e também se o mandato fosse abandonado. Ademais, neste último caso, o representante sequer temeria a punição nas eleições seguintes, já que adotou a melhor opção disponível tendo em vista os interesses dos representados.

Essas críticas à visão da representação não procedem, sob o ponto de vista apresentado por Pitkin. O fato de que as instituições eleitorais não exigem o cumprimento de promessas não significa que elas não possam ser cumpridas. Em termos de incentivos institucionais, como os autores também apontam, há o argumento de Downs (1999, p. 117): para que a ideologia sirva aos partidos como “armas na disputa do poder”, eles devem manter a coerência entre suas propostas e suas ações no governo. Na verdade, o agir representativo não pode ser regulado institucionalmente — como um mandato imperativo — pois deixaria de ser representação. A perspectiva de Pitkin, segundo a qual a representação é agir por outros, está baseada

---

<sup>10</sup> No original: “Every government’s actions are attributed to its subjects formally, legally. But in a representative government this attribution has substantive content: the people really act through their government, and are not merely passive recipients of its actions. A representative government must not merely be in control, not merely promote the public interest, but must also be responsive to the people (...). No particular act of compliance with popular demands is proof of a representative government (...). Only if he institutionalizes this decision, so that there is not merely occasional response when he pleases, but regular, systematic responsiveness, does he become a representative. (...) Our notion of representative government thus seems to incorporate both a very general, abstract, almost metaphorical idea — that the people of a nation are present in the actions of its government in complex ways — and some fairly concrete, practical, and historically traditional institutions intended to secure such an outcome. The notion has both substantive and formal components. In this way, representative government is an excellent illustration of a phenomenon that seems to be very common in human practices and their corresponding concepts: the duality and tension between purpose and institutionalization. (...) No institutional system can guarantee the essence, the substance of representation. Nor should we be too optimistic about the capacity of institutions to produce the desired conduct; even the best of representative institutions cannot be expected to produce representation magically, without or even in spite of the beliefs, attitudes, and intentions of the people operating the system” (PITKIN, 1967, p. 234-239).

no argumento de que as instituições eleitorais são canais hábeis para a conexão da política pública com os interesses e as opiniões dos cidadãos, sem, contudo, eliminar o espaço de autonomia e criatividade que os políticos eleitos dispõem para buscar o bem comum em cada situação concreta.

A ideia de representação como “agir por outro” é mais ampla do que a ideia de representação como cumprir promessas. Os políticos podem decidir conforme as preferências de **outros** outros, não dos que votaram neles. O que torna essa representação pior é que, se os políticos escolhem os outros que estão representando depois das eleições, a ação deles deixa de ter conexão com a ação dos indivíduos na cabine eleitoral. Institucionalmente, as democracias liberais não dão muito espaço para a liberdade política. Como aponta Kelsen (2000, p. 43), nas democracias os “direitos políticos — isto é, a liberdade [política] — reduzem-se a um simples direito de voto”. Não causa estranheza que essa capacidade bastante limitada de ação política — como constituição de representação — seja colocada em estresse, em seu fundamento democrático, por uma política pública que aparentemente é associada a fontes mais prementes (sejam elas fruto da razão, do interesse nacional ou mesmo da ação retrospectiva do próprio eleitorado).

## 5 Conclusão

Partindo de Pitkin, é possível argumentar que a representação na democracia de fato permite o cumprimento de promessas — sendo este um objetivo institucional das eleições ou não. Esse cumprir, no entanto, não se refere às políticas públicas prontas, mas à atuação dos políticos nos cargos que ocupam. A soma de todos os comportamentos deveria corresponder mais ou menos à soma de todas as promessas, revalidadas e reinterpretadas no curso do mandato e à medida que as condições objetivas mudam. As eleições seguintes vão avaliar se os governantes foram bons ou maus representantes e, com todas as limitações de informação que existem,<sup>11</sup> vão distribuir prêmios e punições. A coerência pode ser um dos itens do julgamento dos eleitores ou não. O fato de que promessas terríveis podem ser feitas certamente não contribui para que a coerência dos políticos seja tomada como única expressão do poder popular do ponto de vista normativo, muito menos como único critério de legitimação da ação governamental.

Na discussão apresentada, as eleições surgem como um instrumento da democracia, na medida em que são capazes de conectar substantivamente os representantes e os representados (isto é, a opinião e os interesses dos cidadãos e a política pública governamental). Isso quer dizer que a representação não é apenas proporção entre número de votos e número de cadeiras, mas pouco foi dito sobre o fato de serem as promessas o que realmente há de substantivo. Os intérpretes do tema costumam deixar as coisas em um nível um pouco mais abstrato que, no entanto, parece convergir a proposição. Por exemplo, na observação de Urbinati:

Em uma democracia representativa, a cadeia de opiniões, interpretações e ideias que buscam visibilidade através da votação em um candidato ou partido consolida a ordem política — a divergência se torna um fator de estabilidade, um mecanismo de todo o processo político. Ela torna-se o liame que mantém unida uma sociedade que não possui centro visível e que vem a se unificar por meio da ação e

---

<sup>11</sup> Lupia e McCubbins (2000) afirmam que os eleitores não precisam de muitas e detalhadas informações para decidirem de maneira racional. Os autores indicam que poucos dados de contexto — especialmente sobre os interesses daqueles que compartilham suas opiniões políticas — permitem aos eleitores identificar quais são e onde estão as informações relevantes para que cheguem a uma decisão. Assim, algumas poucas e concisas informações sobre as opções disponíveis permitem uma decisão tão racional quanto detalhes da carreira dos políticos, suas ideias e objetivos (as quais os cidadãos não costumam dispor).

do discurso (experiências comuns de interpretação que os cidadãos compartilham, narram, resgatam e refazem incessantemente, na condição de partidários-aliados) (URBINATI, 2006, p. 212).

Um argumento condizente com a hipótese da representação como fazer e cumprir promessas aponta que não são apenas pessoas que são eleitas — elas carregam suas ideologias, seus programas e seus partidos. Como uma escolha que transcende as pessoas singulares e se dirige para um programa, então a eleição pode manifestar a posição democrática da maioria (ou as diversas posições de várias minorias, deixando para depois a questão da maioria). Esse é o argumento inerente da representação programática e/ou partidária. Contudo a representação não é uma relação entre pessoas e textos ou ideias, mas de pessoas entre si. 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, p. 31; SCHUMPETER, 1961, p. 334) e que as ideologias são, em primeiro lugar, armas na disputa do poder (DOWNS, 1999, p. 117; ARENDT, 2004, p. 189). O eleitor pode até escolher um programa, entretanto vai eleger uma pessoa ou um grupo de pessoas.

Nesse sentido, é possível afirmar que uma condição da representação eleitoral como ação — para que esta seja levada a sério, ou seja, de maneira que o voto do eleitor possua consequência sobre o futuro — é possuir algum elemento de fazer e cumprir promessas. Entretanto essa proposição não elimina uma contradição insolúvel: do ponto de vista da formação do governo, a eleição não produz um resultado democrático (igual oportunidade de governar); sendo ela democrática (igual oportunidade de julgar o governo), a eleição divorcia-se 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 conecta-se à do representado — o voto — pelo tênue liame do dever de representar.

Por fim, pode-se retornar à contenda entre Sieyès e Burke. O representante deve efetivamente representar os interesses concretos dos cidadãos que os constituem; mas deve, ao mesmo tempo, buscar o interesse comum (que é o interesse da maioria sem exclusão da minoria), as políticas públicas mais eficientes e o bem-estar coletivo no longo prazo. Diferentes políticas públicas podem dirigir-se a uma mesma finalidade exposta no momento eleitoral, de maneira que a adoção de uma no lugar de outra não trai o sentido último da promessa. Entretanto, quando a percepção do governante sobre a melhor política pública possível, guiada pelo interesse coletivo, contraria a promessa eleitoral, cabe ao representante justificar-se publicamente.

Uma promessa não pode justificar uma má política. Nesse sentido e seguindo a orientação de Burke, o representante efetivamente não pode ser tomado por delegado de seu constituinte. Hoje, um limite essencial à ação é dado pela garantia dos direitos humanos. Burke, em seu tempo, foi cético sobre a capacidade de uma instituição jurídica garantir a liberdade frente à ação política. Esse ceticismo deve ser levado a sério. Por essa razão, os direitos humanos devem ser instituídos como um limite liberal sobre o que é admissível prometer, tanto quanto sobre a política pública propriamente considerada. No amplo espectro de possibilidades que permanece em aberto, as eleições devem permitir aos cidadãos uma manifestação concreta de suas preferências, expressão tanto de seus interesses quanto de suas opiniões sobre o futuro a ser compartilhado pela comunidade.

Nesse caso, cabe pensar mais no exemplo de Burke do que em suas palavras, quando defendeu a

independência do representante em frente aos próprios eleitores de Bristol (e assim comportou-se como membro do Parlamento). A democracia, o direito universalizado à cidadania moderna, tem dado repetidas provas, desde a Segunda Guerra, de que pode revitalizar-se. Os eleitores mais de uma vez mostraram que podem mudar o curso de seus governos ao refletir, discutir e escolher o destino de seus votos. Não faltam, na história recente da democracia, situações nas quais os eleitores, perante promessas vazias, escolheram entre os candidatos sensíveis aos limites atuais e futuros das sociedades. Confrontados com escolhas difíceis em momentos de crise, muitas vezes as maiorias eleitorais deram vitórias aos candidatos que ancoravam suas promessas em soluções concretas, preferindo as vias mais seguras às ideias fáceis e suas incertezas.

A capacidade dos eleitores de fazer boas opções não deve ser subestimada, assim como não deve ser subestimado o dano que trair as promessas feitas causa à democracia. Nesse sentido, após estudar o cumprimento de promessas na América Latina recente, Stokes (2001, p. 184, tradução nossa) defende que “violiar as expectativas criadas nas campanhas coloca em risco os governos e é potencialmente prejudicial para a democracia”<sup>12</sup>. Os governantes que abandonam suas promessas em favor de políticas que consideram melhores deveriam apresentar explicações honestas e buscar a compreensão dos eleitores, afirma a autora. Para que um sistema democrático faça sentido e garanta o consentimento do povo, a coerência da política pública com as preferências dos cidadãos, manifestadas em eleições periódicas, deve ser a regra; a incoerência deve ser a exceção justificada.

## Referências

- ARENDRT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- ARENDRT, H. **Origens do Totalitarismo**: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: UNB, 1997.
- BOBBIO, N. **Igualdade e Liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- BRUNET, P. La notion de représentation sous la Révolution française. **Annales historiques de la Révolution française**, Paris, n. 328, p. 27-45, 2002.
- BUARQUE, D. Não me Representa. **UOL**, São Paulo, 1º abr. 2015. Disponível em: <http://tab.uol.com.br/democracia/>. Acesso em: 12 jun. 2015.
- BURKE, E. **Reflexões sobre a Revolução em França**. Brasília: UNB, 1982.
- BURKE, E. **The Works of the Right Honourable Edmund Burke**: Vol. II. Londres: John C. Nimmo, 1887. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/files/15198/15198-h/15198-h.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.
- CONSTANT, B. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. **Revista Filosofia Política**, São Paulo, n. 2, p. 1–7, 1985.
- DAHL, R. A. LINDBLOM, C. E. **Politics, Economics, and Welfare**. Chicago: University of Chicago, 1976.

---

<sup>12</sup> No original: “Violating the expectations created in campaigns is risky for governments and potentially harmful for democracy” (2001, p. 184).

- DAHL, R. A. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.
- DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. The Federalist. In: HAMILTON, A. et al. **American State Papers 43**. Chicago: University of Chicago, 1980. p. 10-444.
- HARE, T. Sobre a eleição dos representantes. In: CRUZ, M. B. (org.). **Sistemas eleitorais: o debate científico**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 1998. p. 9-26.
- HOBBS, T. **Leviatan**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- KANT, I. **À paz perpétua**. Porto Alegre: LePM, 1989.
- KELSEN, H. **A Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LOCKE, J. **Segundo Tratado Sobre o Governo**. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- LUPIA, A.; McCUBBINS, M. D. The Institutional Foundations of Political Competence: How Citizens Learn What They Need to Know. In: LUPIA, A.; McCUBBINS, M. D.; POPKIN, S. L. **Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality**. Cambridge: Cambridge University, 2000. p. 47--67.
- MAIRET, G. **Le principe de souveraineté: histoires et fondements du pouvoir moderne**. Paris: Gallimard, 1997.
- MANIN, B. **The principles of representative government**. Cambridge: University of Cambridge, 1997.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 262-269, 2006.
- MANSBRIDGE, J. Rethinking Representation, **American Political Science Review**, Washington, v. 97, n. 4, p. 515-528, nov., 2003.
- MONTESQUIEU, C. **Do Espírito das Leis: I**. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 1968.
- OLIVEIRA, A. N. C. **Representação programática em 16 democracias presidencialistas: América Latina, 2000-2010**. 2014. 226 f.. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/114443>>. Acesso em: 05 maio 2015.
- PASQUINO, P. Emmanuel Sieyes, Benjamin Constant et le « gouvernement des modernes ». Contribution à l'histoire du concept de représentation politique. **Revue française de science politique**, Paris, v. 37, n. 2, p. 214-229, 1987.
- PITKIN, H. F. Representação: Palavras, Instituições e Ideias. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p. 15-47, 2006.
- PITKIN, H. F. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California, 1967.
- PLATÃO. A República. In: GUINSBURG, J. (org.). **A República de Platão**. São Paulo: Perspectiva, 2006.
- POWELL Jr., G. B. Political Representation in Comparative Politics. **Annual Reviews Political Science**, Palo Alto, n. 7, p. 273-296, 2004.
- REHFELD, A. Towards a General Theory of Political Representation. **Journal of Politics**, Chicago, v. 68, n. 1, p. 1-21, fev. 2006.
- ROUSSEAU, J.-J. **El Contrato Social**. Madrid: Alba, 1998.

SANTOS, W. G. dos. Poliarquia em 3D. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 207-281, 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581998000200001>. Acesso em: 18 jan. 2013.

SCHUMPETER, J.. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SIEYÈS, E. J. **Qu'est-ce que le Tiers État?** Paris: Boucher, 2002.

STOKES, S. C. **Mandates and Democracy**: neoliberalism by surprise in Latin America. Cambridge: Cambridge University, 2001.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática?, **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

WHAT'S gone wrong with democracy. **The Economist**, Londres, 1º mar. 2014. Disponível em: <http://www.economist.com/news/essays/21596796-democracy-was-most-successful-political-idea-20th-century-why-has-it-run-trouble-and-what-can-be-do>. Acesso em: 12 jun. 2015.