

## DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E CONGRUÊNCIA POLÍTICA: UMA RELAÇÃO DE CAUSALIDADE<sup>1</sup>

### *REPRESENTATIVE DEMOCRACY AND POLITICAL CONGRUENCE: A CAUSAL RELATIONSHIP*

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis<sup>2</sup>  
Lucas Mendes<sup>3</sup>

#### RESUMO

Atualmente, muito se fala sobre crise de representatividade democrática, o que torna necessário a problematização sobre o tema, a fim de apurar a existência de convergência da opinião da sociedade civil, apurada por meio de pesquisas de opinião pública, e a ação desenvolvida por parlamentar eleito, que é a ideia de congruência política dentro de uma democracia representativa. Assim sendo, o objetivo do presente artigo consiste em discutir a noção de congruência política, no contexto da democracia representativa positivada no texto da Constituição Federal de 1988, com vistas a uma agenda de pesquisa sobre o tema. Através de uma análise teórico normativa, metodologia adotada, apurou-se que a representatividade democrática, embora não exista consenso sobre a convergência de ambos os termos, no Brasil, apresentou níveis de congruência positivos, no sentido de que as preferências dos representados têm sido observadas pelos representantes durante o exercício parlamentar, mas a discussão sobre o tema carece de importantes avanços de pesquisa.

<sup>1</sup> Artigo submetido em 17-12-2019 e aprovado em 09-11-2020.

<sup>2</sup> Possui graduação em Pedagogia pela PUC-Campinas (2004), mestrado em Educação pela PUC-Campinas (2007), graduação em Direito pela PUC-Campinas (2009) e doutorado em Educação pela UNICAMP (2012). Atualmente é professora MS 3.1 da UNICAMP, pesquisadora do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional - LaPPlanE da Faculdade de Educação e do Laboratório de Ensino de Redes Técnicas e Sustentabilidade Socioambiental - FLUXUS da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, ambos da UNICAMP. Foi Coordenadora Associada do Curso de Pedagogia da FE/UNICAMP (gestão 2016-2017). No ano de 2014, foi professora convidada da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO/Argentina junto à Área de Estudios Latinoamericanos - ADELA, bem como da Unidad de Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho da Universidad de Chile no ano de 2016. Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: Políticas públicas educacionais, sociais e ambientais; direito, hermenêutica e interpretação jurídica; formação docente e interdisciplinaridade. Endereço eletrônico: anaelisasqa@gmail.com.

<sup>3</sup> Graduado em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (2015). Pós-graduado em Direito e Processo Tributário pela UNESA (2017). Pós-graduado em Direito e Processo Civil pela Escola Paulista de Direito (2017). Advogado (Lucas Mendes Advocacia), aprovado com nota máxima (10) no exame da OAB. Atualmente é Mestrando pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (2018-2020). Endereço eletrônico: lucas\_gmendes@hotmail.com.



**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia representativa. Congruência política. Agenda política.

## **ABSTRACT**

At present, much is said about a crisis of democratic representativeness, which makes it necessary to problematize the subject in order to ascertain the existence of convergence of civil society's opinion, ascertained through public opinion polls, and the action developed by parliamentarians elected, which is the idea of political congruence within a representative democracy. Thus, the objective of this article is to discuss the notion of political congruence, in the context of representative democracy posited in the text of the Federal Constitution of 1988, with a view to a research agenda on the subject. Through a normative theoretical analysis, adopted methodology, it was found that democratic representativeness, although there is no consensus on the convergence of both terms, in Brazil, presented positive congruence levels, in the sense that the preferences of the represented have been observed by the representatives during the parliamentary exercise, but the discussion on the subject lacks important research advances.

**KEYWORDS:** Representative democracy. Political. Congruence. Political agenda.

## **INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988, logo em seu artigo primeiro, estampa que a República Federativa do Brasil se constitui um Estado Democrático de Direito. Ainda, dispõe que todo o poder emana do povo, e será exercido por meio de representantes eleitos.

Pode-se afirmar que, ao menos no plano normativo, o Brasil possui um regime democrático, cujo poder é exercido através de representantes eleitos. Em outras palavras, há uma democracia representativa vigente no país.

Entretanto, não se deve ignorar o crescente sentimento de insatisfação da população em face dos parlamentares, que culmina na propagação de uma suposta crise de representatividade, ou até mesmo crise das instituições representativas, como



demonstra, por exemplo, levantamento realizado pelo instituto IPSOS, em junho de 2018.<sup>4</sup>

Ora, representar significa, em última análise, agir no melhor interesse do representado. Assim sendo, um governo é responsivo, no que diz respeito à representatividade, quando os representantes do povo tomam decisões levando em consideração a opinião de seus representados (PITKIN, 1967, p. 202). Em outras palavras, haverá uma congruência política quando as ações dos parlamentares eleitos convergirem com as preferências dos cidadãos.

Um dos motivos frequentemente citados para explicar a existência da crise de representatividade é a de que os interesses da população são, quase na totalidade das ocasiões, esquecidos pelos políticos eleitos, fato que coloca em xeque a efetividade das democracias representativas.

Por outro lado, não há comprovação científica de que, de fato, não há congruência política entre as ações dos políticos e a opinião dos cidadãos, e, por consequência, que o surgimento da crise de representatividade se dê por tal motivo (CARREIRÃO, 2015, p. 398).

Dessa forma, a fim de contribuir com a melhora da qualidade democrática do país, necessário trazer à tona o debate sobre esse assunto, a fim de verificar se, de fato, os representantes do povo ignoram os interesses da sociedade civil.

Assim sendo, a problematização é justamente a questão de saber se há a existência, ou não, de congruência política entre as atividades dos parlamentares eleitos e as preferências dos cidadãos.

O objetivo do presente artigo consiste em discutir a noção de congruência política, a fim de propor uma agenda de pesquisa sobre o tema, para que haja aprofundamento da

---

<sup>4</sup> Estudo disponível em: <<https://www.ipsos.com/pt-br/barometro-politico-estadao-ipsos-junho-2018>>. Acessado em 15 ago. 2018.



questão e desenvolvimento de métodos de pesquisa, com a consequência de tornar a população brasileira mais participativa no cenário político.

A hipótese levantada é que, numa democracia representativa, tal como colocado na Constituição Federal de 1988, a relação entre representantes e representados, no que diz respeito à opinião sobre temas de relevância social, deve ser, ao menos em certa medida, de convergência, para que se possa afirmar que há uma democracia representativa saudável.

A metodologia adotada na confecção do presente trabalho será a análise de textos que discorram sobre o objeto do artigo, com marco teórico no trabalho desenvolvido por Yan Carreirão (2017), assim, será possível apurar as hipóteses lançadas sobre o problema, para ao final serem determinadas as considerações gerais.

Sendo assim, o presente artigo está organizado de forma que, na primeira seção, será discorrido sobre democracia representativa e suas características, em especial as previstas no texto constitucional do Brasil. Na segunda seção será abordado a noção de congruência política como elemento de uma democracia representativa e apresentado exemplos empíricos pincelados sobre o tema. Por fim, na seção das considerações finais, será realizado um comentário amplo sobre a exposição, a fim de propor o debate sobre a ideia de agenda de pesquisa sobre congruência política.

## **1. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1988.**

A democracia não surgiu em forma de representação eletiva, embora, como ressalta Robert Dahl, “as práticas da democracia moderna guardem apenas uma leve semelhança com as instituições políticas da Grécia clássica, nossas ideias, como aventei na introdução, foram fortemente influenciadas pelos gregos, particularmente os atenienses” (DAHL, 2012, p. 12).

Nesse sentido, ressalta Dahl que, além da já citada influência da Grécia clássica, as ideias e instituições democráticas modernas “também foram moldadas por muitos



outros fatores, dos quais três são particularmente importantes: uma tradição republicana, o desenvolvimento dos governos representativos e (...) crença na igualdade política” (DAHL, 2012, p. 35).

A tradição republicana citada pelo autor é "fundamentada em Aristóteles, moldada por séculos de experiências das repúblicas de Roma e de Veneza, (...) foi remodelada e reinterpretada na Inglaterra e nos Estados Unidos dos séculos XVII” (DAHL, 2012, p. 36). Porém, a tradição republicana inspirada em Aristóteles, não poderia ser replicada em sociedades de grande escala, tal como as ideias e instituições da Grécia clássica.

Importante ressaltar autores, a exemplo de Gabriel Vitullo, que dizem que a influência republicana torna a representação republicana, e não um governo democrático. Em suas palavras: "o sistema defendido pelos seguidores dessa doutrina consistia em um governo de tipo representativo ou republicano, não em um governo democrático” (VITULLO, 2009, p. 273), argumentação embasada na célebre coletânea de artigos publicados nos jornais de Nova York, entre 1787 e 1788, por Hamilton, Madison e Jay, conhecidos como O Federalista.

Ainda, a democracia representativa também pode ser vista como um regime da elite, a fim de perpetuação de poder:

A democracia representativa não é nossa democracia, é a democracia deles, a democracia do capital. Não articula nosso poder, articula o poder deles, o poder do capital e dos poderosos (...) Representação é o princípio da democracia deles: deixe que alguém tome seu lugar! (HOLLOWAY, apud VITULLO, 2009, p. 288)

Nesta linha de argumentação, Paulo R. dos S. Corval diz que a representatividade é contrária ao ideal democrático, estando ligado ao liberalismo: "Seja pela razão derivada da tradição marxista, seja pelos motivos da crítica experimentalista, a representação apresenta-se como instituição umbilicalmente vinculada à tradição liberal e contrária ao ideal democrático" (CORVAL, 2006, p. 23).

Ao decorrer do tempo, porém, a solução para o problema da aplicação das ideias democráticas em sociedades de grande escala estava, em parte, nas ideias e instituições do governo representativo, como ressaltado por Dahl:



Em poucas gerações desde Montesquieu e Rousseau, a representação foi amplamente aceita pelos democratas e republicanos como uma solução que eliminou os antigos limites ao tamanho dos Estados democráticos e transformou a democracia, de uma doutrina adequada apenas para as Cidades-estados pequenas e em rápida extinção, para uma doutrina aplicável aos grandes Estados nacionais da era moderna. (DAHL, 2012, p. 44)

Nesse sentido, Norberto Bobbio afirma que "decorre da idade da restauração à primeira guerra mundial, a história da democracia coincide com a afirmação dos Estados representativos nos principais países europeus" (BOBBIO, 2007, p. 152). Este autor destaca que a democracia representativa se assenta em dois pilares fundamentais, quais sejam o reconhecimento da soberania do povo e o fenômeno da associação:

Tendo presente os dois caracteres fundamentais relevados por Tocqueville na democracia americana, o princípio da soberania do povo e o fenômeno da associação, o Estado representativo (o qual viera pouco a pouco se consolidando na Inglaterra e da Inglaterra difundindo-se, através do movimento constitucional dos primeiros decênios do século XIX, na maior parte dos Estados europeus) conhece um processo de democratização ao longo de duas linhas: o alargamento do direito de voto até o sufrágio universal masculino e feminino, e o desenvolvimento do associacionismo político até a formação dos partidos de massa e o reconhecimento de sua função pública. (BOBBIO, 2007, p. 153)

Nesse momento, as características da democracia representativa já soam familiar ao modelo posto na Constituição Federal de 1988, já ressaltado anteriormente, notadamente a soberania do povo, o sufrágio universal e a possibilidade de associar a partidos políticos, que passam a ser reconhecidos pela função política que exercem.

Contudo, Bobbio ressalva que o ideal da democracia direta nunca se dissipou. A conferir:

A consolidação da democracia representativa, porém, não impediu o retorno à democracia direta, embora sob formas secundárias. Ao contrário, o ideal da democracia direta como a única verdadeira democracia jamais desapareceu, tendo sido mantido em vida por grupos políticos radicais, que sempre tenderam a considerar a democracia representativa não como uma inevitável adaptação do princípio da soberania popular às necessidades dos grandes Estados, mas como um condenável ou errôneo desvio da ideia originária do governo do povo, pelo povo e através do povo. (BOBBIO, 2007, p. 154)

De toda sorte, os estados modernos, que possuem sociedades de massa, tornaram-se um ambiente fértil para a consolidação da democracia representativa, que foi capaz de atender suas características e necessidades.



A democracia representativa, à luz dos ensinamentos de Bernard Manin, possui quatro princípios basilares, quais sejam (i) os representantes são eleitos pelos governados, (ii) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores, (iii) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle de governo e, por fim (iv) as decisões políticas são tomadas após debate (MANIN, 2018, p. 01).

Com relação ao primeiro princípio, Manin diz que “não existe representação quando os governantes não são periodicamente eleitos pelos governados. (...) a eleição é um método de escolha dos que devem governar (...)” (MANIN, 2018, p. 02). No Brasil, a lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 e alterações posteriores, regula, em nível infraconstitucional, as eleições dos representantes do povo, que são realizadas periodicamente, a saber, de dois em dois anos, alternando entre eleição para prefeito, vice-prefeito e vereador, e eleição para presidente, vice-presidente, governador, vice-governador, senador, deputado estadual e deputado federal.

O segundo princípio, que versa sobre a parcial dependência do parlamentar com relação aos seus eleitores, será abordado na seção seguinte, que trata sobre congruência política entre o representante e o representado.

O terceiro princípio, por sua vez, traz "a ideia de que um governo representativo supõe que os governados possam formular e expressar livremente suas opiniões políticas" (MANIN, 2018, p. 05). Ainda, segundo Manin, a consolidação do terceiro princípio necessita de dois elementos, quais sejam a informação política e a liberdade de opinião pública. A Constituição Federal de 1988, ao tratar da liberdade de expressão do governado, alçou tal direito ao patamar de garantia fundamental, ao prevê-lo no artigo 5º, inciso IX, e, ao versar sobre a liberdade de informação política, sobretudo através de uma imprensa livre, destinou um capítulo específico sobre o tema, a saber o capítulo V, composto pelos artigos 220 até 224.

A respeito do quarto princípio, diz Manin:

os representantes gozam da mais ampla liberdade de expressão dentro do recinto da assembleia. O elo entre representação e discussão só pode ser



entendido pela introdução da noção intermediária de assembleia. O governo representativo sempre foi interpretado e justificado como um sistema político em que a assembleia desempenha um papel decisivo. (MANIN, 2018, p. 06)

No que diz respeito à assembleia, entendida como local de debate dos representantes, em especial, os representantes do Poder Legislativo, nosso sistema é conhecido como bicameral, já que há a previsão da câmara dos deputados e do senado, que compõe a unidade conhecida como congresso nacional. Nesse ambiente que ocorre o livre debate de ideias, conforme previsto pelo autor, e há, inclusive, expressa previsão no texto constitucional, em seu artigo 53, caput, da inviolabilidade dos deputados e senadores por suas opiniões e palavras.

No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em seu preâmbulo, já demonstra que o país seguirá um regime democrático representativo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988)

Perceba que, ao proclamar a instituição da Constituição Federal de 1988, os membros do Poder Legislativo, reunidos na Assembleia Nacional Constituinte, já se denominavam como representantes do povo brasileiro.

Em seguida, ao estabelecer os princípios fundamentais do Brasil, o artigo primeiro da Constituição Federal de 1988, em seu parágrafo único, diz que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição." (BRASIL, 1988, 1º)

Adiante, a carta magna, ao tratar sobre os direitos políticos, estabelece, no caput do artigo 14, que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos(...)". (BRASIL, 1988, 14º)



Extrai-se dos artigos supramencionados que o povo, através do voto universal, direto e secreto, com valor igual para todos, irá eleger representantes para o exercício do poder, ainda que, em última análise, o povo é o titular do poder.

Para registro, o próprio texto constitucional, nos parágrafos primeiro e segundo, do artigo 14, veda o voto dos menores de dezesseis anos, dos estrangeiros e dos conscritos no serviço militar obrigatório. Vale transcrever a crítica feita por Müller sobre o fato do estrangeiro não ter direito ao voto:

Tradicionalmente esse dimensionamento para os titulares da nacionalidade é matéria de direito positivo, mas não se compreende por evidência. Estrangeiros, que vivem permanentemente aqui, trabalham e pagam impostos e contribuições, pertencem à população. Eles são efetivamente cidadãos, são atingidos como os cidadãos de direito pelas mesmas prescrições "democraticamente" legitimadas. A sua exclusão do povo ativo restringe a amplitude e a coerência da justificação democrática. (MULLER, 2003, p. 57)

Embora o direito de voto seja universal, ressalvado as exceções elencadas acima, o direito de ser votado é mais restrito. Em outras palavras, o direito de ser candidato a representante do povo possui restrições elencadas na Constituição Federal de 1988 e, por isso, necessário transcrever tais restrições:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
(...)  
§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:  
I - a nacionalidade brasileira;  
II - o pleno exercício dos direitos políticos;  
III - o alistamento eleitoral;  
IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;  
V - a filiação partidária;  
VI - a idade mínima de:  
a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;  
b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;  
c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;  
d) dezoito anos para Vereador.  
§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos. (BRASIL, 1988)

A despeito da Constituição Federal de 1988 fixar inúmeras condições ao direito de ser candidato a representante do povo, pode-se afirmar que há vigente, atualmente, um



regime democrático, no qual o poder, que emana do povo, é exercido através dos representantes eleitos.

Vale citar que os candidatos aos cargos representativos devem ser vinculados a algum partido político, regulados pela Constituição Federal de 1988, artigo 17, e, também, pela lei número 9.096, de 19 de setembro de 1995 e alterações posteriores.

Em suma, da leitura dos dispositivos supramencionados, pode-se afirmar que há uma democracia representativa prevista no texto constitucional.

Por toda a argumentação supramencionada, é seguro afirmar que o Brasil se constitui uma República democrática representativa, porém, não imune de críticas.

É lugar comum dizer que o modelo de democracia representativa está passando por uma profunda crise, também conhecida como crise de representatividade. Nesse cenário, na próxima seção, será abordado o elemento da congruência de ideias e posições políticas entre representante e representado dentro de uma democracia representativa, a exemplo do Brasil.

## 2. CONGRUÊNCIA POLÍTICA

A democracia deve ser considerada representativa por causa do fator eleição. Havendo livres eleições, com sufrágio universal e ampla possibilidade de participação, somada à liberdade de expressão política, pode-se dizer que há uma democracia representativa. Nessa linha, Bernard Manin, Adam Przeworski e Susan C. Stokes:

A alegação que conecta a democracia e a representação é que na democracia os governos são representativos porque são eleitos: se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla, e se os cidadãos desfrutam das liberdades políticas, então os governos irão agir em favor do interesse da população. (MANIN, 2006, p. 105)

Segundo os autores, o fato de haver eleição, com os requisitos mencionados, permite afirmar que os governos agirão em favor do interesse da população. A



convergência desses dois fatores, quais sejam o interesse da população e a ação política dos representantes, formam o que será chamado, neste trabalho, de congruência política.

Há autores que consideram que a congruência política é essencial para definição de representatividade. A conferir:

A ideia de representação baseia-se na consistência de *preferências e escolhas* de representantes e representados. Ou seja, representação refere-se a uma relação em que os representados conseguem comunicar suas preferências aos representantes; estes a compreendem e agem levando em consideração os interesses dos representados. (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011)

Ainda, Hanna Pitkin afirma que "a representação aqui significa agir no melhor interesse dos representados, de uma maneira responsiva a eles" (PITKIN, apud URBINATI, 2005, p. 202). Em outras palavras, "a representação também é concebida na teoria política como uma atividade guiada por certas normas de comportamento, por certas expectativas de ação sobre o representante" (CORVAL, 2006, p. 05).

De acordo com os autores aqui citados, o governo será responsivo se adotar as preferências sinalizadas pelos representados, muito embora a própria Pitkin reconhece o "paradoxo inerente ao próprio significado de representação: tornar presente de alguma forma o que, apesar disso, não está literalmente presente" (PITKIN, 2006, p. 30).

Ademais, tendo como pano de fundo livres eleições, amplo debate político e livre comunicação e expressão, a relação entre representante e representando – congruência de ideias – é, no mínimo, necessária. Nessa linha:

A teoria política da representação argumenta que, em um governo que deriva sua legitimidade de eleições livres e regulares, a ativação de uma corrente comunicativa entre a sociedade política e a sociedade civil é essencial e constitutiva, não apenas inevitável. (URBINATI, 2005, p. 202)

Nesse momento, cabe afirmar, então, que "o conceito de representação tende a se aproximar da noção de responsividade, que, por sua vez, é associada à noção de congruência política" (CARREIRÃO, 2015, p. 398).

Ocorre que, como destaca Carreirão, há no Brasil um significativo acervo de trabalhos acadêmicos que versam sobre o tema da representação política, porém, ainda assim, há pouquíssimos trabalhos científicos que demonstram o grau em que os



parlamentares brasileiros representam o eleitorado, com base nas concepções de representação centradas nas opiniões ou na ação dos parlamentares, que vão além de suas características socioeconômicas ou demográficas. (CARREIRÃO, 2015, p. 393).

Apurar o nível de congruência política existente em determinada sociedade democrática permite responder se as políticas aprovadas em âmbito legislativo ou implementadas em âmbito executivo estão de acordo com as opiniões da maioria da sociedade civil.

Nesse sentido, Carreirão (2015, p. 393) afirma que os estudos empíricos sobre congruência política são mais comuns nos Estados Unidos e na Europa, que pesquisam em que medida ocorre uma correspondência entre as preferências dos cidadãos em relação com as preferências políticas dos representantes. A ideia central que fundamenta a realização de pesquisas sobre esse assunto está na definição de democracia representativa, onde se espera que os representantes sejam responsivos as preferências e opiniões dos representados.

Resta saber, portanto, se há eventual existência de congruência política na atual democracia representativa brasileira. Como marco teórico sobre o referido tema, será utilizado, nesse artigo, a pesquisa empírica realizada por Yan Carreirão, Maria Teresa de Bastiani e Peterson Silva (2017), que realizaram um trabalho empírico com o objetivo de verificar em que medida há congruência entre as políticas aprovadas ou em vigor e a opinião majoritária da população, tentando discernir diferentes possibilidades de perceber congruência ou incongruência. Certo de que o formato do presente artigo não permite grandes excessos, será pincelado apenas alguns temas pesquisados pelos autores, a fim de ilustrar a ideia de congruência política trazida ao debate.

O primeiro exemplo será no campo da saúde, em casos que uma mudança de legislação ocorre logo após a realização de pesquisa que revela uma maioria favorável à mudança. O Programa Mais Médicos foi aprovado em outubro de 2013, dois meses após a divulgação de seis pesquisas, agosto e setembro de 2013, demonstrando que a maioria da população era favorável à aprovação do programa; a lei anti-fumo, por sua vez, foi aprovada em dezembro de 2011, trinta e nove meses após a divulgação de pesquisa cujo



resultado foi de que a maioria das pessoas entrevistadas eram a favor da aprovação da lei; por fim, a lei da biossegurança, que versa sobre os transgênicos, foi aprovada em março de 2005, quarenta e quatro meses depois da publicação de duas pesquisas que indicavam que a maioria das pessoas alvo da entrevistas tinham opinião favorável à aprovação da legislação. (CARREIRÃO; DE BASTIANE; SILVA, 2017, p. 11).

Na área da segurança pública, foram divulgadas quatorze pesquisas de opinião sobre a proibição e restrição do consumo de drogas, no período entre 1996 e 2017, que demonstraram que a maioria é a favor da medida. A lei, por sua vez, foi alterada em 2006, dez anos após a realização da primeira pesquisa. Nesse caso, há a presença da congruência, ao passo que a lei seguiu no sentido da opinião pública e, também, após a alteração legislativa, a opinião pública se manteve favorável à medida. (CARREIRÃO; DE BASTIANE; SILVA, 2017, p. 12).

De outro lado, há os casos em que a maioria da população é contrária a qualquer alteração legislativa e, sinalizando para a existência de congruência política, os representantes não realizaram mudanças na legislação. A pena de morte, por exemplo, foi objeto de treze pesquisas de opinião pública, entre 2008 e 2017, nas quais a maioria da população manifestou interesse contrário à instituição dessa consequência penal; o resultado é que há, até o momento, oito anos de congruência política entre o interesse manifestado pela sociedade civil e o comportamento político dos representantes eleitos; na área da saúde pública, nos casos de não alteração legislativa, vale citar o aborto, quando o casal ou a mulher não desejam mais ter o filho. Foram realizadas cinco pesquisas sobre o assunto, entre 1991 e 2002, tendo a maioria respondido que são contrárias à aprovação de lei que autorize o aborto na situação mencionada. Assim, há mais de 180 meses de congruência entre a opinião pública e a conduta do poder legislativo; por derradeiro, na área da educação, tema que sempre volta à tona nos debates é sobre a cobrança de mensalidade nas universidades públicas. Foram realizadas três pesquisas sobre o assunto, entre 2003 e 2014, evidenciando que a maioria da população era contrária à cobrança. Nesse sentido, a congruência também se mostra presente, pois não há legislação que autorize a cobrança das mensalidades nas universidades públicas.



(CARREIRÃO; DE BASTIANE; SILVA, 2017, p. 12).

Há, por fim, situações em que a política pública é aprovada e a pesquisa de opinião pública verifica se a sociedade civil está ou não de acordo com a referida aprovação. Para ilustrar, a lei que implementou os direitos trabalhistas dos empregados domésticos foi aprovada em abril de 2013, e, um mês depois, a pesquisa realizada apurou que a maioria da população concordava com a aprovação da lei; ainda, a legislação que criava cotas sociais para ingresso nas universidades públicas foi aprovada em agosto de 2012. Cinco meses depois, a pesquisa publicada demonstrou que a opinião da maioria endossava à lei. (CARREIRÃO; DE BASTIANE; SILVA, 2017, p. 16).

Destaque interessante fica por conta de que o estudo citado revelou que a sociedade civil possui um viés conservador, no que diz respeito à legislação. A maioria dos casos demonstrou que há congruência política entre a opinião pública e a ação do representante político quando a sociedade civil manifestou pela não alteração legislativa, ou seja, o congresso se manteve inerte a determinado tema, visto que a população manifestou interesse nesse sentido (CARREIRÃO; DE BASTIANE; SILVA, 2017, p. 27).

Vale registrar que o estudo está em fase de desenvolvimento e possui inúmeras ressalvas feitas pelos pesquisadores, em especial a falta de segurança empírica em afirmar que haja qualquer relação de causalidade envolvida entre alteração legislativa, ou não alteração, e pesquisa de opinião pública, dentre outras tantas.

Contudo, o estudo é de extrema relevância para contribuir com o aprofundamento do debate sobre congruência política e suas influências numa democracia representativa, em especial a do Brasil, a fim de fixar uma agenda de pesquisa nesse sentido, fato que indubitavelmente irá contribuir para que a sociedade civil participe de forma ativa na vida política do país.



### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O Brasil, conforme explorado na primeira seção, adota em seu texto constitucional vigente um regime democrático representativo. Da leitura dos artigos da Constituição Federal de 1988 citados, vale destacar que o poder emana do povo, mas será exercido através de representantes eleitos.

Ainda, a democracia representativa brasileira possui os fundamentos básicos, elencados por Bernard Manin, para que seja considerada, de fato, representativa: representantes eleitos pelo povo; independência parcial dos representantes e seus representados; representantes com livre opinião política dos representados; por fim, existência de prévio debate acerca de tomada de decisões políticas.

Somado a esses fundamentos a existência de livres eleições, sufrágio universal, possibilidade de participação e liberdade de expressão, todos presentes no texto positivado em nível constitucional, o resultado será intensa interação entre representantes e representados, fato essencial a qualquer democracia representativa.

Consequência imediata dessa interação é a ideia de governo responsivo, que, por sua vez, advém da noção de representação, e resulta na definição de congruência política. Havendo relação entre representante e representado, é natural que a noção de convergência de interesses venha à tona e se torne objeto de estudo.

Dos exemplos pincelados do estudo realizado por Carreirão, Bastiani e Silva, nota-se que há relação entre as preferências da sociedade civil, manifestadas através de pesquisa de opinião pública sobre determinado assunto, e as ações dos representantes eleitos, sendo que essa relação foi de convergência, ou seja, houve congruência política.

É imperioso destacar que pesquisas empíricas que estudam congruência política ainda é escassa no país, se comparada à produção existentes nos Estados Unidos e na Europa, por exemplo.

De toda sorte, o presente artigo visa contribuir para tornar a noção de congruência política alvo de pesquisas, sobretudo empíricas, a fim de fixar uma agenda



de pesquisas que contenha análises sobre as preferências dos eleitores em determinados temas e a ação desenvolvida pelo parlamentar durante o mandato eletivo, visando apurar os níveis de interação e os nexos de causalidade.

Pode-se destacar, como proposta de agenda de pesquisa a respeito da congruência política, a comparação das opiniões dos eleitores de determinado partido com o estatuto positivado do partido e, também, analisar como as principais políticas públicas implementadas nos últimos anos se relacionam com a agenda da opinião pública.

Por fim, importante frisar a ressalva feita por Carreirão, que, ao propor a definição de uma agenda nesse sentido, reconheceu a dificuldade de se realizar tal tarefa no Brasil, seja devido à escassez de dados disponíveis, seja à falta de interesse na política de grande parte da população brasileira.

## REFERÊNCIAS

AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por *pork*: uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (orgs.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional. **Opin. Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 393-430, Agosto, 2015.

CARREIRÃO, Yan de Souza; DE BASTIANI, Maria Teresa; SILVA, Peterson. **Congruência entre políticas públicas e opinião dos eleitores no Brasil pós-constituente. Uma análise relativa às políticas sociais e de segurança pública**. GT-05



– comportamento, opinião pública e cultura política. Caxambu, Minas Gerais, 2017. Versão preliminar de trabalho em andamento. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt05-28/11084-congruencia-entre-politicas-publicas-e-opiniao-dos-eleitores-no-brasil-pos-constituente-uma-analise-relativa-as-politicas-sociais-e-de-seguranca-publica-1/file>> Acesso em: 25 jul. 2018.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_29/rbcs29\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2018.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua nova: Revista da Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n67/a05n67.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2018.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PITKIN, Hanna Fenichel. 1967. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press. apud URBINATI, Nadia, 2005. p. 202

\_\_\_\_\_. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua nova: Revista da Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?**. Apresentado no Encontro Anual da **American Political Science Association** (Apsa), Washington (EUA), setembro de 2005. Tradução de Mauro Soares.

VITULLO, Gabriel. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis?. **Revista brasileira de ciência política**, Brasília, n. 2, julho-dezembro de 2009, pp. 271-301. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/viewFile/6584/6052>>. Acesso em 15 ago. 2018.

