

37º Encontro Anual da ANPOCS

Águas de Lindóia – 23 a 27/09/2013

Seminário temático 4 – Comportamento Político

**Representação política como “congruência”: uma revisão dos
estudos empíricos na literatura internacional**

Yan de Souza Carreirão (Universidade Federal de Santa Catarina)

Resumo

O *paper* apresenta uma revisão (provisória) de certo tipo de estudos empíricos sobre representação política no âmbito das instituições centrais da democracia representativa (partidos, governo, legislativo), denominados em parte da literatura internacional como estudos de “congruência”. Trata-se da análise do grau de associação (congruência) entre, de um lado, as preferências políticas dos eleitores e, de outro, as preferências dos representantes, ou as políticas aprovadas por eles no processo legislativo. Uma significativa literatura sobre esses temas foi produzida nos últimos 50 anos - especialmente nos Estados Unidos e na Europa - e é ainda pouco debatida no Brasil. Um dado significativo é que o diagnóstico que aí sobressai não é tão negativo quanto o predominante na literatura mais geral sobre a representação política no âmbito das democracias - que aponta o declínio do papel dos partidos e, em alguns casos, uma crise das instituições representativas. O objetivo é revisar essa produção, apontando sua evolução, as conclusões de alguns dos trabalhos mais influentes e as principais limitações e contribuições desses estudos, de forma a tentar estimular uma agenda de pesquisa empírica no país que se aproxime desse debate, já que muito ainda precisa ser feito para uma melhor compreensão do processo de representação no âmbito das instituições centrais da democracia brasileira.

1. Introdução

Há, nas últimas décadas, um grande crescimento dos estudos sobre representação política, tanto na literatura voltada para a teoria política normativa, quanto na que se dedica a estudos empíricos. No que se refere aos estudos empíricos, um dos enfoques possíveis sobre representação política no âmbito das instituições formais – que é o que interessa a este projeto - é o dos estudos sobre o que chamarei de “congruência” (ou “congruência política”). Sob essa denominação incluo um grande conjunto de análises que buscam verificar em que medida ocorre uma correspondência (congruência) entre preferências dos cidadãos em relação a políticas e: (a) as preferências políticas dos representantes, ou (b) as posições dos partidos sobre políticas públicas, expressas em seus manifestos, ou (c) os votos dados pelos parlamentares (eventualmente agregados por partido) no processo decisório, ou (d) as políticas efetivamente aprovadas pelo legislativo ou implementadas pelo Executivo (ou ainda, os resultados do processo político).¹ A idéia

¹ Há diferenças no interior desse conjunto de trabalhos, que são chamados também por diversos nomes: estudos de “correspondência” (Weissberg, 1978), “*policy congruence*” (quando a base para a comparação são as preferências em relação a políticas específicas), “*ideological congruence*” (quando a base para a comparação são as posições numa escala esquerda-direita); “congruência representacional” (Powell, 2000; Melo, 2007); “*policy representation*” (Miller et al., 1999); “*policy responsiveness*” (Sulkin, 2005), “representação dinâmica” (quando há preocupação com a evolução do grau de congruência ao longo do tempo), “*opinion-policy research*” (Holmberg, 2011) etc. Optei por adotar aqui, por economia de linguagem, o termo “congruência” para todo esse conjunto de estudos, por ser o mais comumente utilizado na literatura. Uma tradução apropriada de “*policy congruence*” talvez fosse “congruência em relação a políticas”; às vezes uso a expressão mais concisa “congruência política” nesse sentido específico (relativo a *policy*).

central que norteia e justifica esses estudos é a de que na democracia representativa espera-se que os representantes sejam “responsivos” às preferências, anseios, interesses dos cidadãos.²

No Brasil, há uma produção significativa relativa ao debate teórico-normativo e aos estudos empíricos relativos a formas de representação que envolvem diversos outros atores, fora das instituições formais da democracia representativa.³

No que respeita a estudos empíricos relativos às instituições mais centrais da democracia representativa uma grande produção tem se aproximado do tema da representação, a partir de outros enfoques que não o dos estudos de “congruência”.⁴ Um importante conjunto de estudos é centrado no comportamento dos parlamentares, seja em termos de propostas de políticas públicas, seja em relação ao orçamento (Mainwaring, 1991; 2001; Ames, 2001; Carvalho, 2003; Santos (1995); Lemos, 2001; Ricci, 2003; Figueiredo e Limongi, 1999 e 2008; Ames e Power, 2007, entre outros). Esse debate é de grande importância para entender o comportamento dos parlamentares brasileiros, especialmente no que se refere à lógica de sua ação, mais individualista ou partidária; se a preferência é por legislação mais paroquialista ou universalista etc. Em outra direção, diversos trabalhos discutem a diferenciação, entre os partidos brasileiros (diferenciação programática, ideológica, ou na composição social de suas bancadas), seja com base na análise dos programas partidários (Tarouco, 2007 e 2011; Tarouco e Madeira, 2013), nas opiniões políticas ou autolocalização de parlamentares (Zucco, 2011; Lucas e Kevin, 2011; Melo e Câmara, 2012), nas votações em plenário, na Câmara dos Deputados (Kinzo, 1990; Figueiredo e Limongi, 1999; Leoni, 2002, Roma, 2006; Zucco, 2011, entre

² Segundo Dahl (1989: 95), “a more reasonable justification for democracy (...) is that, to a substantially greater degree than any alternative to it, a democratic government provides an orderly and peaceful process by means of which a majority of citizens can induce the government to do what they most want it to do and to avoid doing what they most want it not to do”. Pitkin (1967: 209-210), por sua vez, sustenta que “the representative must (...) not be found persistently at odds with the wishes of the represented without good reason in terms of their interest, without a good explanation of why their wishes are not in accord with their interest”. Huber e Powell (1994: 291) postulam que “congruence between the preferences of citizens and the actions of policy-makers constitutes a major claim and goal of liberal democracy (...) Hence, although congruence is only a part of our general interest in democratic processes, it is an important part” (idem: 292).

³ Araújo, 2006 e 2009; Avritzer, 2000 e 2007; Gurza Lavallo et al., 2006; Gurza Lavallo e Insunza Vera, 2011; Houtzager e Gurza Lavallo, 2010; Loureiro, 2009; Lüchmann, 2007 e 2011; Miguel, 2000, 2003, 2005, 2011 e 2012; Pogrebinski e Santos, 2011; Silva, 2010 e 2011, entre outros.

⁴ Há uma ampla e importante literatura sobre aspectos do sistema político (grau de institucionalização do sistema partidário brasileiro; relações entre Executivo e Legislativo no processo decisório; coligações eleitorais, migrações etc.) que não irei comentar, porque tem relação menos direta com o tema da representação; concentro-me aqui nos trabalhos que têm maior relação com esse tema.

outros), ou ainda, na composição socioeconômica das bancadas na Câmara dos Deputados (Rodrigues, 2002).

Embora toda essa produção elucide aspectos relevantes das preferências políticas ou do posicionamento ideológico dos representantes, ou de sua produção legislativa, não trata de compará-las diretamente com as preferências dos eleitores, que é o que caracteriza os estudos de congruência.⁵ Estudos como o de Ames, Pereira e Rennó (2011) e o de Barros et al. (2012) são exceções, ao compararem preferências de eleitores e representantes.⁶

No que se refere aos estudos de “congruência política”, portanto, há uma escassez de análises empíricas no país; além disso, essa escassez existe também no que respeita à própria discussão da literatura internacional nessa perspectiva. Esse é o foco do presente *paper*. Dadas as limitações de espaço e o fato de que o debate teórico-normativo sobre representação é bem mais desenvolvido no país, vou apenas fazer referências a alguns tópicos desse debate na medida em que haja pontos de contato direto com a revisão dos trabalhos empíricos. A segunda seção apresenta uma breve discussão sobre algumas noções básicas envolvidas na literatura empírica sobre representação; a seção seguinte situa brevemente alguns aspectos importantes da evolução desses estudos. A quarta seção trata de fazer um balanço provisório (a partir do que consegui resenhar) dos estudos sobre congruência, apontando as conclusões dos principais estudos. Por fim, são indicadas algumas das limitações, mas também sugeridas as potencialidades desse tipo de estudos, de forma a estimular seu desenvolvimento o país.

2. Terminologia: representação, mandato, *accountability*, responsividade

São feitos a seguir alguns apontamentos a respeito de determinadas noções (como *mandato*, *accountability*, *responsividade*) relacionadas com a idéia de *representação* – e a respeito da relação entre elas e outras expressões como *preferências*, *opiniões*, *interesse* – já que há certa variação no uso dessas noções, na literatura.

⁵ De outro lado, certos estudos analisam opiniões (ou preferências) políticas dos cidadãos (Cervi, 2006; Almeida, 2007; Carreirão, 2008, entre outros), mas não as relacionam com as preferências ou a produção legislativa dos representantes.

⁶ Embora o primeiro seja centrado não em *policy responsiveness*, mas em *allocation responsiveness*, que é definida pelos autores, com base em Eulau e Karpis (1977), como “alocação de projetos de políticas públicas que envolvem vantagens e benefícios específicos para um determinado eleitorado”. Barros et al. (2012), por sua vez, não usam a noção de “congruência”, nem se referem em nenhum momento ao tipo de produção aqui resenhada; sua reflexão é norteada por outro tipo de bibliografia, de caráter mais normativo.

Parto aqui de Manin, Przeworski e Stokes (1999: 2): **representar** é “agir no melhor *interesse* do público” (grifo meu). Os autores desenvolvem dois pontos de vista a partir do qual poderia ocorrer a representação através das eleições: o ponto de vista do **mandato** e o da prestação de contas (*accountability*). Do ponto de vista do mandato, eleitores selecionam boas políticas ou políticos que sustentam boas políticas; a plataforma vencedora se torna o “mandato” que os governos buscam realizar. Do ponto de vista da prestação de contas “as eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas. Por anteciparem o julgamento dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas, julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição” (Manin et al., 2006: 105-6), mesmo que essas políticas não tenham sido aquelas prometidas na eleição anterior. Segundo Manin, Przeworski e Stokes, um governo é **responsivo** se adota políticas que os cidadãos sinalizam como sendo as suas *preferidas*. O conceito de responsividade (*responsiveness*), então seria baseado na emissão prévia de mensagens pelos cidadãos.⁷

As relações entre representação, responsividade e *accountability* são complexas, segundo os autores: um governo pode agir de forma representativa (ou seja, na defesa dos *interesses* dos cidadãos) porque é responsivo ou porque é *accountable*. O povo pode sinalizar suas preferências e um governo responsivo implementará suas instruções para gerar resultados que o povo deseja. Alternativamente, o governo pode antecipar os julgamentos retrospectivos que os eleitores farão e, para ganhar as próximas eleições, fazer o que acha que o povo deseja.⁸ Mas, nem um governo responsivo, nem um *accountable* precisa ser representativo. Se o povo tem informação incompleta e o governo tem informações mais completas para avaliar qual seria o melhor *interesse* do público, o governo pode ser representativo mesmo que não seja responsivo aos *desejos expressos* do público e, inversamente, pode ser não representativo mesmo que siga as preferências sinalizadas pelo público. Se as “instruções” dos eleitores são baseadas em

⁷ Esses sinais podem incluir pesquisas de opinião, várias formas de ação direta (incluindo manifestações, campanhas etc.) e, durante as eleições, votos por determinadas plataformas. “Mandatos” são um tipo particular de sinais que são emitidos nas eleições: eles constituem uma escolha entre propostas (plataformas, mesmo que vagas), oferecidas por equipes de políticos (Manin et al., 1999: 9).

⁸ Ao longo de seu trabalho, os autores vão mostrar as debilidades de cada ponto de vista, concluindo que “o controle dos cidadãos sobre os políticos é, no melhor dos casos, altamente imperfeito na maioria das democracias. As eleições não são mecanismos suficientes para assegurar que os governantes farão tudo o que puderem para maximizar o bem-estar dos cidadãos” (Manin et al., 2006: 132-3). Outros trabalhos em Przeworski, Stokes e Manin (1999) mostram também as limitações dos mecanismos de *accountability* para assegurar representação. Não há, porém, consenso sobre isso, já que, como será visto na **quarta** seção, vários trabalhos postulam que os mecanismos de responsividade e *accountability* viabilizam boa representação em muitos países.

pressupostos errados, então o governo pode traí-los de boa fé, para alcançar seus melhores interesses (Manin, Przeworski e Stokes, 1999: 10-11).⁹

Na literatura aqui revisada, porém, muitos trabalhos não chegam a definir *representação*, sendo que em muitos deles *representação* é *medida* pela noção de *congruência* (tal como definida mais acima), se aproxima mais da noção de *responsividade* e não toma a idéia de *interesse* (dos cidadãos) como base e sim noções como as de *preferências*, ou *desejos* (expressos), ou *opiniões*.¹⁰ A eventual tensão entre *preferências* (ou *opiniões*) e *interesses* - que aparece a partir do conceito de representação de Manin et al. - dá lugar a uma investigação mais direta sobre a correspondência entre opinião pública¹¹ e opiniões dos representantes (ou as políticas que aprovam).

3. A evolução dos estudos sobre “congruência política”

Embora possa haver estudos anteriores, o estudo seminal de Miller e Stokes (1963) é o que vai ter uma grande influência no desenvolvimento desse campo de estudos. Miller e Stokes começam por diferenciar concepções de representação a partir da reflexão de Burke, introduzindo também a concepção partidária de governo:

Control by the local constituency is at one pole of both the great normative controversies about representation that have arisen in modern times. It is generally recognized that constituency control is opposite to the conception of representation associated with Edmund Burke. Burke wanted the representative to serve the constituency's interest but not its will, and the extent to which the representative should be compelled by electoral sanctions to follow the "mandate" of his constituents has been at the heart of the ensuing controversy as it has continued for a century and a half. Constituency control also is opposite to the conception of government by responsible national parties. (...) The conception of representation implicit in the doctrine of responsible parties shares the idea of popular control with the instructed-delegate model. Both are versions of popular sovereignty. But "the people" of the responsible two-party system are conceived in terms of a national rather than a local constituency. Candidates for legislative office appeal to the

⁹ Essa afirmação envolve a discussão, presente em Manin et al. (1999), sobre quem deve julgar se um governo está agindo no melhor interesse do público. Trata-se de discussão complexa que será mencionada novamente na última sessão deste trabalho, sem a pretensão, porém, de esgotá-la.

¹⁰ Dalton (2008: 219) associa diretamente “congruência” com “representação”: “when the public’s policy preferences are matched by the preferences of elites, the citizenry as a collective is well represented by elites as a collective”. Powell (2005: 62) define “responsividade democrática” como “o que acontece quando o processo democrático induz o governo a formar e implementar políticas que os cidadãos desejam”.

¹¹ Embora a noção de opinião pública seja problemática (ver, por exemplo, Bourdieu, 1982), a expressão *opinião pública* será utilizada aqui para representar as opiniões (ou preferências, ou atitudes, termos que aqui serão usados de forma indistinta) agregadas de cidadãos em relação a determinados temas. É dessa forma simplificada que boa parte da literatura aqui analisada a define operacionalmente, como p/ex., em Stimson et al. (1995: 543) “Public opinion is the global policy preference of the American electorate”. A questão relativa ao processo de formação da opinião pública será apenas mencionada brevemente aqui.

electorate in terms of a national party program and leadership, to which, if elected, they will be committed. (Miller e Stokes, 1963: 45).

Em sua pesquisa empírica o trabalho desses autores tomou como preocupação central - mas não exclusiva - a congruência entre representantes (individualmente) e seus eleitorados (*constituencies*), definidos geograficamente a partir dos distritos eleitorais.¹²

Weissberg (1978: 535) critica parcialmente a concepção de representação enfatizada no trabalho empírico de Miller e Stokes (e dos estudos que o seguiram), que chama de “representação diádica”, propondo a análise da representação a partir do que chama de “representação coletiva”:

This dyadic perspective (i.e., one legislator and one constituency) is surely important, but it is not the only way of approaching representation. Specifically, a long and equally valid tradition exists that views representation in terms of institutions collectively representing a people. Within this tradition the central question would be whether Congress as an institution represented the American people, not whether each member of Congress represented his or her particular district.¹³

Sua conclusão - com base nos mesmos dados analisados por Miller e Stokes – é a de que os níveis de representação encontrados são bem mais significativos tomando-se o modelo de representação coletiva do que partindo-se do modelo diádico.¹⁴

Estudos como os de Monroe (1979 e 1998) e Page e Shapiro (1983) seguiram o modelo proposto por Weissberg e analisaram, também no âmbito dos EUA, a

¹² Miller e Stokes utilizaram entrevistas a uma amostra do público e dos membros do Congresso eleitos em um conjunto de distritos eleitorais nas eleições norte-americanas de 1958. Analisaram também os votos dados pelos parlamentares na próxima legislatura, o que lhes permitiu comparar as opiniões dos cidadãos com as opiniões e votos dos seus representantes. Em sua conclusão afirmam: “The American system is a mixture, to which the Burkean, instructed-delegate, and responsible-party models all can be said to have contributed elements. Moreover, variations in the representative relation are most likely to occur as we move from one policy domain to another”. (Miller e Stokes, 1963: 45). Estudos posteriores usaram metodologia semelhante, chegando a conclusões variadas (ver Dalton, 2008, cap. 11).

¹³ Weissberg mobiliza Pitkin (1967) – que postula que a representação não deve ser vista como uma atividade de atores particulares, mas uma propriedade sistêmica que resulta do comportamento de todos os atores - para justificar teoricamente sua concepção de representação. E mobiliza também (além da teoria probabilística) a noção burkeana de “representação virtual” para advogar que eventuais falhas de representação de grupos minoritários de eleitores no âmbito dos distritos podem ser contrabalançadas por representantes de outros distritos.

¹⁴ Wlezien e Soroka (2007), resenhando a literatura, seguem também a diferenciação entre representação diádica e representação coletiva. Englobam sob o nome de estudos sobre “representação coletiva” a produção que examina as relações entre preferências públicas agregadas e as políticas públicas produzidas pelos representantes, no nível do sistema político. Diferentemente da literatura preocupada com os votos dos parlamentares (ou partidos), o resultado a ser analisado são as políticas produzidas. Mesmo que muitos representantes (e mesmo alguns partidos) votem contra as preferências de seus constituintes, as políticas efetivamente aprovadas podem ser representativas das preferências da maioria. E o que importa é que as políticas aprovadas estejam em acordo com as preferências da maioria do público. Outros trabalhos que podem ser enquadrados como utilizando modelos coletivos de representação são os que comparam as preferências dos eleitores, em conjunto, com as preferências dos representantes, em conjunto (e não com as políticas aprovadas por esses).

congruência entre mudanças nas preferências dos cidadãos (no conjunto do país) em relação a políticas e mudanças nas políticas efetivamente implementadas.

Segundo Dalton (2008:226), alguns estudos seguiram ainda o artigo de Miller e Stokes (1963), mas, estudos sobre outros países gradualmente diminuíram a ênfase num modelo baseado em legisladores individuais e passaram a focalizar as ações dos partidos políticos como coletividades. Muitos trabalhos, especialmente na Europa, vão enfatizar o papel relevante dos partidos políticos nas democracias, utilizando o “modelo de responsabilização partidária” (*responsible party model*; Pierce, 1999; Dalton, 2008) ou “governo de partidos responsáveis” (*responsible party government*; Weßels, 2007; Melo, 2007).¹⁵ Seguindo esse modelo, vários trabalhos vão tentar verificar em que medida os partidos (e não parlamentares individualmente) representam os eleitores (sejam os eleitores do partido, seja o eleitor mediano).¹⁶

Uma agenda de pesquisa importante iniciada há mais de três décadas, que destaca o papel dos partidos, é desenvolvida no âmbito do Manifesto Group Research (MGR)/Comparative Manifestos Program (CMP). Há uma vasta produção no âmbito desse programa de pesquisa, que reúne hoje uma base de dados importantíssima sobre as posições políticas de partidos políticos (e, a partir daí, as posições de eleitores partidários e governos) em relação a um grande número de *issues*.¹⁷

Um desenvolvimento importante nesses estudos se dá com a incorporação de uma perspectiva dinâmica de representação. A análise de Miller e Stokes (1963) cobria dados

¹⁵ Pierce (1999) apresenta as características gerais do modelo analítico, apontando suas origens em meados da década de 1940. Melo (2007: 15) destaca a importância do relatório da American Political Science Association de 1950 como “peça canônica dessa visão”, em que “partidos políticos (...) pudessem ser responsabilizados nas urnas pelo seu desempenho”.) modelo é construído a partir dos seguintes princípios: eleições deveriam promover a competição entre dois ou mais partidos pelo poder político; os partidos deveriam oferecer opções políticas distintas para que os eleitores tenham escolhas eleitorais significativas; os eleitores deveriam reconhecer essas diferenças entre as políticas oferecidas pelos partidos. Os partidos exercem controle sobre o governo e sobre o processo de tomada de decisão (*policymaking*) através do controle do legislativo. Ao final, os eleitores deveriam ser suficientemente informados para recompensar ou punir os partidos no governo, baseados em seus desempenhos. Assim, a escolha de partidos – mais que de representantes individuais – dá ao eleitorado meios para controlar as ações dos legisladores e os assuntos do governo (Dalton, 2008; Wlezien e Soroka, 2007).

¹⁶ O contraste, em geral, é feito entre os modelos diádico e coletivo, sendo, em geral, o modelo de partidos responsáveis inserido junto ao modelo coletivo. Embora haja alguma variação em relação a isso, analiticamente pode ser útil separar os estudos que se preocupam em saber se o parlamento (ou o governo) como um todo é representativo, daqueles mais preocupados com o grau em que os partidos representam “seus” eleitores ou o conjunto do eleitorado (o eleitor mediano).

¹⁷ Os dados estão disponíveis ao público no site <http://manifestoproject.wzb.eu>. Atualmente [acesso em 23/07/13] o banco de dados conta com dados de 3611 manifestos, coletados de 905 partidos em 623 eleições, num conjunto de 55 países, num período (variando de país para país) que pode vir de 1945 aos dias de hoje. Referências importantes nessa produção são Budge et al. (2001) e Klingemann et al. (2006). No Brasil, os trabalhos de Tarouco (2007), Tarouco e Madeira (2011 e 2013) e Madeira e Tarouco (2011) seguem a proposta do MGR/CMP, tentando adaptá-la ao país.

relativos aos EUA, comparando as opiniões dos eleitores sobre temas políticos em determinado ano (1958) com as opiniões de seus representantes nesse mesmo ano e com os votos desses últimos na legislatura seguinte. Algumas pesquisas posteriores, apesar de se cingirem também apenas a um país, incorporam uma perspectiva de temporalidade, preocupadas em postular relações de causalidade entre mudanças na opinião pública e mudanças nas políticas públicas. O trabalho de Page e Shapiro (1983), por exemplo, analisava todos os casos em que havia pelo menos dois *surveys* com opiniões dos cidadãos sobre um mesmo tema e examinava não só as correlações entre mudanças na opinião pública e mudanças nas políticas governamentais nos EUA, mas em caso de congruência, verificava se seria a opinião que influenciava a política, ou o inverso. Vários trabalhos posteriores tentaram melhorar o desenho de pesquisa analisando não apenas dois *surveys*, mas séries históricas mais amplas de opiniões dos cidadãos em relação às questões políticas (verificando ao longo do período de estudo todas as mudanças nas políticas correspondentes a essas questões). O trabalho de Stimson, MacKuen e Ericson (1995), seguindo já outros trabalhos dos autores, é um exemplo influente desse tipo de análise, incorporando a noção de “representação dinâmica”. Esse tipo de análise tem tido um desenvolvimento mais acentuado em período recente (Erikson, MacKuen e Stimson, 2002, Andeweg, 2011 e Holmberg, 2011, são exemplos desse tipo de desenho de pesquisa aplicado a um só país).

Outro desenvolvimento importante ocorre com a realização de estudos comparados envolvendo uma grande quantidade de países, o que vai se tornando mais comum à medida que aumenta a disponibilidade de bases de dados adequadas, a partir de projetos como Comparative Studies of Electoral Systems (CSES), World Values Survey; Eurobarômetro, Latinobarômetro, LAPOP/Barômetro das Américas etc. Exemplos de estudos desse tipo, numa perspectiva “estática” de representação, são os de Huber e Powell (1994), Powell (2000), McDonald et al. (2004), Brooks e Manza (2006 e 2007); Dalton (2008), Golder e Stramski (2010), Dalton et al. (2011), Rorschneider e Whitefield (2012), entre outros. Por fim, há uma produção que analisa dados comparados de vários países em uma perspectiva “dinâmica” (Holmberg, 1999; Soroka e Wlezien, 2010; Dalton et al., 2011¹⁸; Budge et al., 2012).

¹⁸ Embora boa parte das análises feitas em Dalton et al. (2011) seja de caráter “estático”, uma delas incorpora uma perspectiva dinâmica.

4. Um balanço provisório dos estudos empíricos sobre congruência política

Nessa seção será feito um balanço provisório - com base no que foi possível resenhar até o momento - da literatura empírica. A revisão será apresentada dividindo os estudos em dois grandes tipos, que comparam as preferências (opiniões, atitudes) dos eleitores: a) com as preferências dos representantes ou com as promessas dos partidos em que os eleitores votaram; b) com os votos dos parlamentares (no processo decisório legislativo) ou com as políticas efetivamente aprovadas. Para cada grupo será feito um balanço mais sintético das principais conclusões e apresentadas um pouco mais detalhadamente as análises de alguns dos estudos mais influentes ou de caráter mais abrangente.

4.1. Estudos que comparam as preferências dos eleitores com as preferências dos representantes ou com as promessas dos partidos

Incluo aqui os que comparam preferências (opiniões) de cidadãos e representantes, mas também os que comparam posições medianas do governo (ou do legislativo) - calculadas a partir das posições dos partidos (em manifestos partidários) com as preferências do eleitor mediano, tomadas a partir de seus votos (nesses partidos).

Inicialmente cabe destacar que esse tipo de estudo não testa diretamente a hipótese que boa parte dessa literatura toma como pressuposto de uma “boa representação”: o de que as políticas implementadas pelo sistema político estejam de acordo com as preferências dos cidadãos. Testa apenas em que medida os representantes compartilham das mesmas preferências políticas dos cidadãos. A suposição é a de que quanto maior a congruência entre essas preferências, maior a chance de haver congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas efetivamente implementadas. Mas, entre uma coisa e outra podem ocorrer desvios: políticos eleitos e partidos podem decidir não aprovar as políticas pelas quais manifestam preferências (em pesquisas que colhem suas opiniões ou em manifestos partidários e programas eleitorais) – seja porque por razões eleitorais haviam escondido suas preferências sinceras, seja porque mudaram (sinceramente) de ideia entre o momento de expressão dessas preferências e o momento em que vão decidir as políticas públicas que vão vigorar (ver Stokes, 1999; Manin, Przeworski e Stokes, 1999). Mesmo que as políticas aprovadas seguissem as preferências expressas pelos representantes, outros desvios podem

acontecer entre a aprovação de políticas e sua implementação (causados por falta de foco das políticas públicas, ineficiência administrativa ou corrupção).

De toda forma, parece tratar-se de um elemento importante na compreensão das diferentes etapas pelas quais ocorre a “cadeia de responsividade” dos políticos eleitos em relação aos eleitores (Powell, 2005; Rennó et al., 2011): mesmo com as limitações mencionadas, parece realmente mais provável que os representantes aprovelem políticas em acordo com as preferências do público se eles compartilham dessas preferências. Além disso, esse tipo de análise, quando aplicado a uma abordagem de “representação dinâmica”, permite investigar a direção de causalidade relacionando preferências do público e dos representantes.¹⁹

O Quadro 1 tenta mostrar, além de algumas características metodológicas, uma síntese das principais conclusões de alguns dos estudos desse tipo aqui revisados.²⁰

Nas conclusões de estudos desse tipo não há, obviamente, consenso. De um lado, alguns trabalhos (Holmberg, 1999; Pierce, 1999) apontam para um grau baixo de congruência.²¹ Mas, o quadro geral que daí resulta não é predominantemente negativo, como seria de se esperar a partir do diagnóstico crescentemente influente de que há algumas décadas vivemos uma crise do papel representativo dos partidos ou mesmo uma crise das instituições representativas.²² E cabe assinalar que nos estudos mais recentes e que trabalham com uma abordagem dinâmica da representação as conclusões tendem a ser mais positivas do que nos estudos mais antigos e com abordagem estática.²³

Sem pretender detalhar esses estudos, creio que valha a pena chamar a atenção para dois deles, um por sua influência na literatura e o outro pela abrangência (espacial e temporal) dos dados que utilizam.

¹⁹ Holmberg (2011: 56-7) justifica esse tipo de pesquisa: é importante que estudemos empiricamente não só a relação entre opinião pública e políticas, mas também a relação entre as opiniões de massa e das elites, para verificar se ao longo do tempo são as preferências dos representantes que se aproximam das dos cidadãos (“*representation from below*”) ou vice-versa (“*representation from above*”).

²⁰ Foram considerados aqui como estudos “dinâmicos” (de representação) apenas aqueles que têm como objetivo investigar a evolução do grau de congruência (ao longo do tempo), de forma a tentar estabelecer proposições sobre relações de causalidade; estudos que comparam preferências dos eleitores com as dos representantes em mais de um momento, mas cuja análise não se preocupa com a evolução da congruência (ou com as relações de causalidade) – usando os dados em diferentes pontos do tempo apenas para ter mais casos – foram classificados como estudos “estáticos”. Os trabalhos são ordenados cronologicamente.

²¹ Outros estudos com conclusão semelhante, utilizando o “modelo diádico”, mas não resenhados aqui são, segundo Dalton (2008), os de Barnes (1977), Farah (1980) e Converse e Pierce (1986).

²² Ressalvo mais uma vez que se trata de balanço provisório, já que a literatura é muito ampla e aqui está representada uma parte relativamente pequena dela (embora inclua alguns dos textos mais influentes). À medida que a revisão avançar, esse diagnóstico (provisório) pode vir a ser alterado.

²³ Sulkin (2005: 9-10), fazendo uma revisão da literatura, menciona essa tendência.

QUADRO 1. Análises que comparam as preferências dos eleitores com as preferências dos representantes ou com as promessas dos partidos

Trabalho	Indicadores de Congruência	Estático / Dinâmico	Resultados	Base empírica
HUBER & POWELL (1994)	Pos. E/D eleitor mediano x Pos. E/D governo (<i>survey</i> com <i>experts</i>)	Estático	Congruência é maior em sistemas de “influência proporcional” do que em sistemas de “controle majoritário”	12 países (1978-85)
HOLMBERG (1999)	Diferenças entre posições médias de eleitores e partidos em relação a <i>issues</i>	Dinâmico	Nível de congruência baixo, para os cinco países; representação de cima para baixo tem mais peso do que representação de baixo para cima	EUA + 4 países europeus (1967-94)
PIERCE (1999)	Diferenças entre posições (escalas em relação a <i>issues</i> e pos. E/D) de eleitores e partidos	Estático	Níveis de congruência baixos para os cinco países; modelo de repres. partidária funciona melhor para EUA	EUA + 4 países europeus (1967-90)
POWELL (2000)	Pos. E/D eleitor mediano x Pos. E/D governo e <i>policymakers</i> em geral (gov. + oposição) (<i>surveys</i> com <i>experts</i>)	Estático	Congruência é maior em sistemas de “influência proporcional” do que de “controle majoritário”, mas é significativa nos dois sistemas	20 democr. ocidentais
McDONALD et al. (2004)	Pos. E/D de eleitor mediano x Pos. E/D médias de governos e medianas de legislativos (tomadas a partir dos partidos – Comparative Manifesto Project)	Estático	Eleitor mediano é relativamente bem representado por governos e legislativos; mais nos países com sistemas eleitorais proporcionais e um pouco menos nos com sistemas eleitorais majoritários (SMD)	20 democr. ocidentais (1949-95)
LUNA e ZECHMEISTER (2005)	Posições em relação a 11 <i>issues</i> (eleitores x parlamentares)	Estático	Alta heterogeneidade. Chile e Uruguai: alta congruência; Bolívia e Equador: baixa.	9 países A.L. (1997/98)
DALTON (2008)	Pos. escala em vários <i>issues</i> (eleit. X repres.)	Estático	Alto nível de correspondência coletiva entre opinião de massa e de elite	EUA (1986-7 e 1998)
	Pos. E/D eleitores (agreg.) x Pos. E/D repres. (agreg.)	Estático	Correspondência coletiva posic. E/D massa e elite é alta, mas depende do sistema eleitoral	Alemanha, UK, França, (1994-99)
	Opiniões (eleit. X partidos) sobre taxas, serv. sociais e meio ambiente	Estático	Correlação alta entre eleitores e representantes	59 partidos de 13 países
OTERO-FELIPE e RODRÍGUEZ-ZEPEDA (2010)	Medida de proximidade entre preferências de eleitores e de partidos	Estático	Notável congruência ideológica entre eleitores e partidos. Há variações, porém: Chile e Uruguai: alta congruência; Nicarágua, Bolívia, rep. Dominicana e Brasil: baixa.	17 países da A.L. (1998-2008)
GOLDER e STRAMSKI (2010)	Pos. E/D eleitores x Pos. E/D partidos (essa última baseada nas opiniões dos 40% dos eleitores mais educados).	Estático	Congruência entre governos e eleitores é igual em sist. majorit. e proporcionais; congruência entre eleitores e legislativos é maior nos sistemas proporcionais.	24 países (CSES ⁽¹⁾ 1996/2005)
ANDEWEG (2011)	Pos. E/D eleitores (todos) x Pos. E/D total repres. (toda distrib; não só média)	Dinâmico	Congruência era alta (1972) e ficou “quase perfeita” (2006). Posições E/D dos repres. é que se aproximaram das dos eleitores	Holanda. 5 <i>surveys</i> (eleit. e rep.) (1972-2006)
	Pos. E/D média eleit. que votaram num partido X Pos. E/D médio do partido	Dinâmico	Congruência aumentou bastante entre 1972 e 2006	
	Pos. escala em vários <i>issues</i> (eleit. X repres.)	Dinâmico	Alta congruência em geral (embora menor do que quando medida a partir de pos. E/D)	
HOLMBERG (2011)	Posições em relação a <i>issues</i> (eleitores X representantes, por partido)	Dinâmico	Congruência alta em <i>issues</i> tradicionais; menor em novos <i>issues</i> . Representação “de cima para baixo” predomina.	Suécia - 8 “ondas” (1968-2006)
DALTON et al (2011)	a) Pos. E/D eleit. mediano X Pos. E/D médio part. gov.	Estático	Forte congruência (0,60)	36 países CSES ⁽¹⁾ (2º mód.: 2001/06)
	b) Pos. E/D mediano eleitores que votaram part. governo X Pos. E/D médio part. governo	Estático	Fortíssima congruência (0,91)	
	c) Pos. E/D eleit. mediano X Pos. E/D médio partidos gov. antes e depois da eleição	Dinâmico	De 9 casos em que mudou pos. E/D governo, em 7 diminuiu distância entre posições eleitorado e governo	9 países
ROHRSCH-NEIDER e WHITEFIELD (2012)	Distância posic. E/D entre partidos e vários grupos de eleitores	Estático	Partidos são mais próx. (E/D) de “seus eleitores” do que de “seus eleitores independentes”; são mais próximos desses do que do eleitor independente mediano.	Principais partidos de 24 países europeus
BUDGE et al (2012)	Medem o quanto uma mudança no posic. E/D do eleitor mediano produz mudança no posic. E/D do governo	Dinâmico	Há variações entre os países. Responsividade é maior nos sist. proporcionais do que nos majoritários	21 democ. 5 ondas (1950/2003)

(1) CSES: Comparative Study of Electoral Systems.

O primeiro é o influente trabalho de Powell (2000). Analisando dados de 20 democracias ocidentais, o autor compara o posicionamento ideológico do cidadão mediano, de um lado, com o de governos e *policymakers* em geral, de outro.²⁴ No que aqui interessa, a conclusão mais importante é a de que os desenhos constitucionais têm um desempenho, em geral, de acordo com o esperado: países com desenhos constitucionais majoritários tendem a alcançar os objetivos esperados pela visão majoritária; desenhos constitucionais proporcionais tendem a alcançar os objetivos esperados pela visão proporcional.²⁵ Todos os países estudados alcançam representação para pelo menos 50% dos cidadãos: “isso é uma boa medida do sucesso das eleições em alcançar representação básica nas democracias” (Powell: 2000: 236). E ainda:

it is encouraging for democracy, of course, that we do not see extremist governments ruling centrist electorates and vice versa. Neither do we find very conservative governments ruling leftist electorates, which we might find in, say, an authoritarian dictatorship of the right (...) or very leftist governments dominating conservatives electorates (...) There is, then, a positive message here about democracy (...) (idem: 243).

Dalton, Farrell e McAllister (2011) analisam cinco vínculos entre partidos e eleitores e acabam concluindo que os partidos têm se adaptado às mudanças nos contextos social e político, ocupando ainda posição central nos sistemas representativos.²⁶ No que nos interessa mais de perto, que é o vínculo de representação (*representative linkage*), analisam inicialmente dados de uma “medida estática” referentes a 36 países (2º módulo do CSES – 2001/06). Concluem que houve forte congruência (correlação de 0,60) entre o posicionamento ideológico (E/D) dos cidadãos

²⁴ O posicionamento ideológico dos cidadãos é tomado a partir de seu autopoicionamento numa escala E/D, em resposta a uma questão de *survey*. O posicionamento dos partidos, a partir de *surveys* com especialistas. O posicionamento do governo é calculado a partir das posições dos partidos que formam o governo (ponderando-os conforme o número de cadeiras de cada um na câmara baixa). O mesmo é feito para a posição do “*policy-making party*” mediano, quando Powell inclui no cálculo todos os partidos legislativos, incluindo os da oposição, já que às vezes esses têm peso no processo decisório – especialmente em “sistemas de influência proporcional”.

²⁵ A discussão sobre os efeitos das instituições sobre o grau de representação alcançado nos diversos países é um tema que merece atenção especial (e sobre o qual há uma produção significativa) e pretendo analisá-lo em outro momento. A maioria dos trabalhos aponta para a superioridade dos “modelos de influência proporcional”, mas não há unanimidade.

²⁶ 1º) Os partidos continuam tendo um papel central no processo de campanhas eleitorais (*campaign linkage*); 2º) os partidos continuam tendo um papel central na mobilização dos eleitores, para que votem (*participatory linkage*); 3º) a maioria dos eleitores: percebe suas preferências políticas através das lentes da dimensão E-D; consegue localizar os partidos nessa dimensão de forma semelhante ao que fazem *experts* acadêmicos e as próprias elites políticas; usa essas informações para fazer suas escolhas partidárias (*ideological linkage*); 4º) as posições (E-D) dos governos são próximas das dos eleitores (e mais ainda das dos eleitores que votaram em algum partido que forma o governo) (*representative linkage*); 5º) os resultados políticos (políticas implementadas) pelos governos em geral são consistentes com os perfis políticos dos partidos que os formam (*policies linkage*): partidos implementam as políticas que eles advogam nas eleições.

(como um todo) e dos governos eleitos, bem como uma congruência ainda maior ($r = 0,91$) entre as posições dos eleitores que votaram em um dos partidos que formaram o governo (após a eleição) e as posições desses partidos. Ou seja, os achados sugerem que eleições produzem governos que representam a posição ideológica do cidadão mediano e ainda mais claramente as preferências de seus eleitores (Dalton et al: 176). Para testar a hipótese de um modelo dinâmico de representação, os autores comparam a congruência entre as posições E/D do público e as dos governos (i) antes e (ii) pós-eleição, nos 9 casos em que houve uma mudança significativa no posicionamento E/D de governos. Em sete deles a mudança se deu no sentido de melhorar a representação, ou seja, diminuir a distância entre as posições do eleitorado e do governo. Concluem que ao final de um ciclo eleitoral alguns governos estão distantes das orientações políticas da cidadania, mas a *accountability* eleitoral pode melhorar a representação democrática. Em muitas nações onde os cidadãos vêem o governo em seu final de mandato fora de sincronia com as orientações mais amplas do público, as eleições provêem um meio de aumentar a congruência – isso é como a democracia deve funcionar. (idem: 177).²⁷

4.2. Estudos que comparam preferências dos cidadãos com as políticas desenvolvidas pelos representantes (ou com os votos desses no processo decisório)

Como alertam Dalton (2008) e Soroka e Wlezien (2010), as preferências políticas dos representantes não são necessariamente equivalentes aos resultados políticos (*policy outcomes*) de sua ação. Soroka e Wlezien inclusive sugerem que o tipo de estudo analisado no item anterior poderia mais adequadamente ser chamado de *attitude* (ou *opinion*) *representation* (e não *policy representation*). Apontam limitação também num dos tipos de análise feitas por Miller e Stokes (1963): a maneira como os representantes votam é realmente atividade representativa e é - comparativamente aos trabalhos sobre *opinion representation* - um indicador melhor do que Pitkin chama de representação como *acting for*. Os votos dos representantes são mais próximos da formação de políticas

²⁷ Cabe ainda uma menção a dois estudos sobre a América Latina (Luna e Zechmeister, 2005; Otero-Felipe e Rodríguez-Zepeda, 2010). Os dois trabalhos detectam grande heterogeneidade entre os países, no que se refere à proximidade entre eleitores e partidos (*issue congruence* ou *ideological congruence*) – com o Brasil se aproximando dos níveis mais baixos de congruência. O último desses trabalhos – após criticar a metodologia do primeiro – conclui mais positivamente: “the parties in this region have developed notably high ideological linkages with their voters. The levels of proximity, centrism and responsiveness reveal a noteworthy ideological congruence between Latin American political parties and their voters” (Otero-Felipe e Rodríguez-Zepeda, 2010: 20).

do que suas atitudes. Mas, o estudo desses votos não se dedica ao tipo de representação por políticas em nível sistêmico que Pitkin descreve. Não podemos verificar se há ou não representação sem nos preocuparmos com desenvolvimento e resultados de políticas. E resultados políticos são necessariamente um resultado agregado, de nível sistêmico (Soroka e Wlezien (2010: 11-12). Então, mais importante do que comparar preferências de cidadãos e representantes, é comparar as preferências dos eleitores com as políticas aprovadas pelos representantes. O Quadro 2, de forma semelhante ao anterior, sumariza as informações sobre alguns dos estudos desse último tipo.

QUADRO 2. Estudos que comparam preferências dos cidadãos com as políticas desenvolvidas pelos representantes (ou com os votos desses no processo decisório)

Trabalho	Indicadores de Congruência	Estático / Dinâmico	Resultados	Base empírica
MILLER e STOKES (1963)	Atitudes de eleitores x atitudes e votos dos parlamentares	Estático	Congruência (por distrito) existe, mas não é muito alta. É maior na questão racial; questões de welfare são partidárias	EUA (1958)
MONROE (1979) e MONROE (1998)	Comparação entre opiniões dos eleitores sobre temas e as políticas aprovadas (relativas a esses temas)	Estático	Consistência entre preferências de eleitores e políticas cai de 63% (1960-79) para 55% (1980-93). Governo dividido e conflito ideológico maior levaram a um viés contra mudanças políticas no período 1980/93 (comparado a 1960-79)	EUA (1960-79)
PAGE e SHAPIRO (1983)	Mudanças em preferências de eleitores por determinadas políticas x mudanças nas políticas	Dinâmico	Mudanças de opinião são causas importantes de mudanças em políticas	EUA (1935-79)
BARTELS (1991)	Preferências de eleitores por distrito x votos dos representantes (por distrito) no processo decisório relativo ao orçamento da Defesa	Estático	Mesmo controlando outros fatores, preferências do público quanto a despesas com defesa predizem fortemente votos dos representantes	EUA (1980-82)
STIMSON et al. (1995) e ERIKSON et al. (2002)	Preferências dos eleitores (<i>Domestic Policy Mood</i>) ⁽¹⁾ X Policy: diversos itens, para Congresso, presidência e Corte Suprema	Dinâmico	Há representação dinâmica em todas as instituições analisadas (Câmara, Senado, presidência, Suprema Corte)	EUA (1956-90) e EUA (1952-96)
BROOKS e MANZA (2006 e 2007)	Opiniões de eleitores em relação à responsabilidade de governos quanto a emprego e redução da pobreza x % do PIB gasto em políticas sociais	Estático	Apoio dos eleitores é um importante fator para explicar o peso maior do <i>welfare state</i> nos países social-democratas e democratas-cristãos do que nos países “liberais”	15 países (1980-2000)
SOROKA e WLEZIEN (2010)	Preferências dos eleitores sobre nível de gastos em determinadas políticas x gastos efetivos nessas políticas ao longo do tempo	Dinâmico	Público ajusta suas prefer. por (+ ou -) políticas na forma de um <i>termostato</i> , à medida que as políticas mudam. Governantes respondem a mudanças nas preferências públicas	EUA, Canadá, UK (1972-2005)
ANSOLABEHRE e JONES (2010)	Opiniões de eleitores sobre <i>issues</i> x percepções de eleitores sobre posições dos deputados sobre <i>issues</i> x votos dos deputados	Estático	Eleitores punem ou recompensam representantes que julgam (acertadamente, no agregado) ter votado conforme suas próprias posições em relação a <i>issues</i>	EUA (2005-06)
BUDGE et al (2012)	Pos. E/D eleitores x gastos públicos	Dinâmico	Gastos públicos totais e gastos com bem-estar alinham-se, no longo prazo, com o posicionamento E/D do eleitor mediano	EUA + 8 países europeus

(1) Ver texto principal, a seguir.

Novamente, embora haja variações importantes nas conclusões, com alguns estudos (Miller e Stokes, 1963; Monroe, 1979 e 1998) apresentando graus de congruência não muito elevados, o quadro geral é preponderantemente positivo. Destaco a seguir também alguns desses trabalhos, por sua influência, ou por formularem modelos

dinâmicos que parecem indicar o caminho que parece o mais promissor no estudo empírico da representação no âmbito das instituições formais da democracia.

Começo pelo importante artigo de Page e Shapiro (1983). Os autores examinam as correlações entre mudanças na opinião pública e mudanças nas políticas governamentais nos EUA, entre 1935 e 1979.²⁸ Buscam verificar se as mudanças nas políticas se dão na mesma direção ou na direção contrária às da opinião pública. E verificam os momentos em que essas mudanças se dão (se as opiniões mudam antes ou depois das políticas), para sugerir possíveis relações de causalidade. Nas conclusões, embora façam uma série de ressalvas, afirmam que a substancial congruência entre opinião e políticas (especialmente quando as mudanças de opinião são grandes e estáveis e os *issues* são salientes), em conjunto com as evidências de que a opinião muda antes do que as políticas, indicam que mudanças de opinião são causas importantes de mudanças em políticas.

Outro trabalho influente é o de Stimson et al. (1995), que estabelece a noção de “representação dinâmica”: “if public opinion changes and then public policy responds, this is dynamic representation”. (Stimson et al., 1995: 543). Em termos operacionais, os autores tomam uma medida agregada relativa às preferências dos eleitores por um governo federal mais ou menos ativo em relação às políticas públicas - o “*domestic public mood*”²⁹ – e comparam a evolução dessa medida entre 1956 e 1990, nos EUA, com as decisões tomadas nesse período pela House of Representatives, pelo Senado, pela presidência e pela Suprema Corte (também considerando, a partir de diversos indicadores, se essas decisões caminham num sentido de maior ou menor “intervencionismo político”). E concluem:

²⁸ O estudo começou coletando milhares de respostas a questões de *surveys* de opinião pública; dessas, selecionaram aquelas questões que foram repetidas em pelo menos dois *surveys*, em diferentes momentos. A seguir distinguiram aquelas em que houve uma mudança significativa de opinião (pelo menos 6%) entre um *survey* e outro, em relação a determinado tema. São essas “instâncias de mudança” de opinião (em relação a determinados temas) que foram objeto de análise. Para cada uma delas foram medidos “resultados de políticas” (*policy outputs*) durante um período que começava dois anos antes da pesquisa de opinião inicial e terminava quatro anos depois da pesquisa de opinião final.

²⁹ O “*policy mood*” é uma medida - criada por Stimson (1991) - agregada do grau em que os eleitores desejam mais ou menos intensidade da ação do governo nas diversas políticas públicas. Segundo Stimson, MacKuen e Ericson (1995: 548), “mood is the major dimension underlying expressed preferences over policy alternatives in the survey research record. It is properly interpreted as left versus right - more specifically, as global preferences for a larger, more active federal government as opposed to a smaller, more passive one across the sphere of all domestic policy controversies”. O “*policy mood*” vem sendo utilizado como indicador do “humor” (ou “estado de espírito”) do público por vários outros estudos de opinião pública e de congruência política (ver o site: http://www.unc.edu/~cogginse/Policy_Mood.html).

each of the electoral institutions translates immediately public opinion into public policy. That is to say, when electoral politicians sense a shift in public preferences, they act directly and effectively to shift the direction of public policy. We find no evidence of delay or hesitation. The Court, not surprisingly, moves at a more deliberate speed (Stimson et al, 1995: 560).³⁰

Num registro semelhante, Soroka e Wlezien (2010), seguindo ideia originalmente proposta por Wlezien (1995) e já utilizada em outros estudos dos autores, adotam um “modelo termostático” para explicar a conexão entre opinião pública e políticas. Esse modelo tem como referência sistemas de controle automático de temperatura (cuja base é o termostato) e funcionaria assim: 1º) a diferença entre a “temperatura” das políticas em vigor e a temperatura preferida pelo público fará com que o público envie um sinal para mudar a temperatura das políticas, por exemplo, aumentar o “calor”; 2º) em resposta a esse sinal, os tomadores de decisão irão “aumentar as políticas”; 3º) à medida que a temperatura das políticas se aproxima da temperatura preferida, o sinal para mudança será reduzido. O modelo, então, contempla, além da análise da *policy representation* (em que medida os representantes aprovam políticas em acordo com os sinais emitidos pelos cidadãos), a análise do que os autores chamam de responsividade do público (*public responsiveness*), ou seja, em que medida o público está atento às mudanças políticas, reagindo a elas.³¹

Sua análise empírica cobre três países: EUA, Canadá e Reino Unido.³² No que se refere a *policy representation*, a principal conclusão é que “budgetary policy responds to

³⁰ Em trabalho posterior, os mesmo autores (Erikson et al, 2002) desenvolvem um modelo de análise macropolítica que inclui indicadores de opinião pública, avaliação de presidentes, resultados eleitorais, partidarismo (*political partisanship*), condições macroeconômicas e *policy making*. No que concerne à relação entre opinião pública e processo decisório, suas conclusões, baseadas nos mesmos dados, repetem as do artigo acima. Mas, incluindo outras variáveis no modelo, os autores sugerem uma interpretação que vai além, postulando que a representação dinâmica geraria uma tendência a um equilíbrio, no longo prazo: We now know that policy responds both to Mood and to the party control of the presidency and congress. (...) When it comes to policy choices, politicians are motivated not only by the preferences of the public but also by their own preferences. (...) Predictably, Republicans will pursue conservative (and Democrats, liberal) policies quite apart from the implicit demands of Mood. In the normal course of events, the public changes policy by both the implicit threat (enacted through rational anticipation) and by choosing leaders who will naturally, enthusiastically, and sincerely change policy in the desired direction. The likely cost, of course, is that the new leadership is likely to overshoot – producing overdoses of conservatism and liberalism. The public will react and (perhaps) enforce an electoral consequence. (...). In fact, it appears that the Mood’s direct and substantial reaction against any exogenously generated policy change will govern policy toward its long-run equilibrium path (Erikson et al., 2002: 372-4).

³¹ Sem entrar nos detalhes metodológicos, o importante é que no cálculo da *policy representation* a variação na política ao longo do tempo é função (positiva) dos sinais emitidos antes pelos cidadãos. Já no que diz respeito à responsividade do público, se o modelo funcionar, o coeficiente da equação deve ser negativo, dada a relação explicitada acima.

³² Institutos de pesquisa perguntaram sobre preferências por “mais” ou “menos” gastos em diferentes áreas de políticas - 9 áreas para os EUA; 6 para o Canadá; 4 para o Reino Unido; 19 “casos” no total - nos três

public preferences” (Soroka e Wlezien, 2010: 142). E ainda: “although there are differences across domains and contexts, (...) representation is evident in every policy domain examined here. This surely is good news” (idem, p. 143). No que se refere à responsividade do público, embora apontem que ela é maior em *issues* mais salientes, o resultado mais geral é que as evidências mostram responsividade do público às políticas em 18 das 19 áreas em estudo.³³

Outro estudo de relevância substantiva é o de Brooks e Manza (2006) - depois seguido por Brooks e Manza (2007) -, que investiga o papel das preferências políticas dos eleitores sobre a persistência do Welfare State em 15 países - divididos em três tipos de “regimes”: sociais-democratas (Denmark, Finland, Norway, and Sweden), democratas-cristãos (France, Italy, The Netherlands, and Switzerland) e liberais (Australia, Canadá, Ireland, Japan, New Zealand, U.K., and the U.S.).³⁴ Sua principal conclusão aponta para a importância da opinião pública sobre a persistência de cada tipo de *welfare state*:

Where policy preferences appear critical to the maintenance of welfare states within these national contexts, our analyses yield quite different results for Australia, the United Kingdom, and the United States. (...) our multivariate analyses provide evidence that the linkage between policy preferences and welfare output is fairly weak within liberal democracies (...) As a factor behind welfare state persistence, mass policy preferences appear of greatest significance within the European social and Christian democracies, where levels of welfare state support have frequently been quite high and enduring (Brooks e Manza, 2006: 825).

Por fim, Budge et al. (2012) propõem, “no lugar de uma teoria da escolha racional de estilo econômico, uma teoria verdadeiramente política da representação e dos processos associados a ela, como mudança nas políticas partidárias e voto”.³⁵ Postulam que diferenciação política entre partidos³⁶, mudança nas políticas partidárias, alternância

países estudados, ao longo de várias décadas. Para cada uma dessas áreas foi possível criar uma série histórica com 16 a 33 anos, entre 1972 e 2005 (embora haja alguns lapsos nas séries).

³³ Os autores apontam também para alguns limites de sua pesquisa: um deles é justamente o fato de que ela analisa os *issues* considerados suficientemente salientes para constar em seguidos *surveys* (o que gera certo viés favorável a encontrar responsividade). Outra limitação é a ausência de análise de eventuais impactos de grupos de pressão e da mídia sobre a formação da opinião pública.

³⁴ O estudo usa os gastos sociais (*aggregated benefits and services*), calculados como percentagem do PIB, para medir os resultados políticos dos *welfare states*; mede atitudes de eleitores sobre a responsabilidade dos governos em relação a emprego e desigualdade de renda.

³⁵ Optei por situar esse trabalho nesse sub-item, mas ele poderia ter sido incluído também no anterior, já que compara tanto preferências de eleitores e governos, como preferências de eleitores e políticas efetivamente implementadas.

³⁶ Os autores discutem longamente a tese de Downs (1957) de que haveria uma tendência de os partidos convergirem para a posição do eleitor mediano (para o “centro”), argumentando que ela não se sustenta; postulam uma dinâmica de divergência: os partidos se diferenciam uns dos outros, na competição

de governo e mudança política lenta parecem ser condições necessárias e suficientes para assegurar os critérios de uma representação boa ou eficiente: a) congruência: o grau em que a política governamental se emparelha com as preferências populares após cada eleição; b) neutralidade (ausência de viés) no longo prazo: mudanças lentas nas políticas efetivamente implementadas, com pequenos zigue-zagues para um lado e para o outro parecem levar a uma posição próxima da média das preferências populares ao longo do tempo; c) responsividade: ou seja, mudanças nas políticas (declaradas ou efetivamente implementadas) de forma a se ajustar às preferências populares; d) ausência de extremismo (Budge et. al., 2013: 12-13).

O trabalho analisa dados de 21 democracias, a partir de 5 ondas de pesquisas, entre 1950 e 2003.³⁷ Mostra que o grau de congruência entre a posição E/D do eleitor mediano e a posição E/D do governo subsequente a uma eleição é razoável na grande maioria das eleições. E onde a congruência é menor, a neutralidade de longo prazo e a responsividade compensam esse problema.³⁸ Além disso, uma análise comparando as posições dos eleitores com as políticas efetivamente implementadas - gastos totais dos governos (16 países) e gastos em políticas de bem-estar (13 países), mostra que a congruência é ainda maior do que aquela entre posições dos eleitores e intenções do governo. Uma das conclusões centrais é a de que

“Democracy itself, by creating free conditions for the emergence of parties, ensures the long-term representation of all perceived needs, and hence that they will generally average out in the middle of the political space and be bracketed by the parties. In turn this drives the ‘necessary correspondence between acts of governance and the equally weighted felt interests of citizens with respects to these acts’ (Saward, 1998, 51; May, 1978)” (Budge et. al., 2012: 246/7).

Concluindo esse tópico: especialmente em alguns dos estudos mais recentes há uma tendência de compreender a representação como um processo (em consonância com a proposição teórica de Urbinati, 2006, p/ex.) utilizando modelos dinâmicos de representação, em vez de apenas avaliar a congruência em um momento do tempo apenas. E nesses estudos o diagnóstico predominante é positivo quanto à capacidade das

partidária. Na realidade, os autores mostram que o próprio Downs formula diferentes modelos para sistemas partidários diferentes.

³⁷ O trabalho retoma, em boa medida, os trabalhos de McDonald, Mendes e Budge (2004) e McDonald e Budge (2005), agora com uma preocupação mais explícita com a dinâmica da representação.

³⁸ O cálculo do “viés de longo prazo” (a partir das médias daquelas incongruências, ao longo do tempo) mostra que ao longo de várias eleições, a incongruência tende a ser menor do que incongruências específicas que ocorrem em determinadas eleições. Isso acontece porque os partidos movem suas posições políticas ao longo do tempo num zigue-zague (entre uma posição mais extremada e uma mais moderada). A responsividade é uma medida do quanto uma mudança na posição política do eleitor mediano leva a uma mudança na posição do governo.

instituições da democracia representativa, de fazerem com que as preferências dos representantes e as políticas por eles implementadas se aproximem das preferências políticas dos cidadãos, ao longo do tempo.

Alguns desses estudos atentam para a existência de um enigma: se de um lado a avaliação que resulta desse tipo de literatura é predominantemente positiva, de outro há toda uma literatura que aponta o declínio do papel representativo dos partidos, governos e parlamentos, sendo que parte dessa última produção chega a falar em crise da democracia representativa. Rohrschneider e Whitefield (2012: 88), por exemplo, afirmam:

curiously, these two literatures – representation and electoral alignments studies – rarely intersect. If one reads the representation literature one obtains a sense that political parties fulfill their job remarkably well. If one reads the alignment literature, one arrives at a distinctly less positive assessment of the way parties work.

Embora esse descompasso possa decorrer de problemas metodológicos presentes nos estudos aqui resenhados (mencionados adiante), alguns autores chegam a propor uma explicação de outra natureza para esse descompasso. Um dos trabalhos a discutir esse descompasso é o de Dalton et al. (2011). Os autores perguntam: por que a evidência da contínua importância dos partidos é tão forte, se boa parte da literatura enfatiza o declínio dos partidos? Começam por apontar as principais dificuldades que os partidos têm enfrentado nas últimas décadas³⁹, para, a seguir, afirmarem que embora esses fatores constituam realmente desafios para os partidos desempenharem bem seu papel de representação, algumas objeções podem também ser feitas aos argumentos relativos ao declínio dos partidos. Embora mencionem outros pontos (ver Dalton et al, 2011: 12-14), o elemento central na resposta dos autores à pergunta feita acima é o de que as mudanças no público devem ser separadas das ações dos partidos. O argumento é o de que os partidos têm se esforçado (e com sucesso) para se adaptar às novas condições sociais que emergiram nas últimas décadas. Assim que identificam um obstáculo, os partidos se

³⁹ 1ª) a crescente separação entre o público e os partidos, que se manifesta: a) no declínio do comparecimento eleitoral; b) no declínio da filiação partidária; c) no declínio das identificações partidárias; d) no aumento da volatilidade eleitoral; 2ª) o crescimento do papel de outros atores no processo eleitoral: o surgimento de “terceiros partidos”, independentes e micropartidos; o aumento do papel da mídia nas eleições (e na política em geral); outro desafio é a dificuldade de os partidos controlarem o recrutamento dos candidatos, com a descentralização do processo de seleção; 3ª) o crescimento dos vínculos entre os partidos ao Estado, no lugar do apoio dado pelos seus filiados e eleitores; 4ª) o aumento da fragmentação dos interesses políticos torna mais difícil aos partidos governar e isso tende a deteriorar o desempenho das políticas; 5ª) outros fatores: a crescente interdependência entre as nações (que mina a capacidade do Estado e, portanto, dos partidos, de tomar certas decisões de forma autônoma); o papel mais ativo das cortes judiciais; a complexificação do processo decisório, que precisa incluir demandas de ONGs (Dalton et al., 2011: 9-12).

movem para enfrentá-lo. Assim, através de um contínuo processo de adaptação e mudança, os partidos podem assegurar sua sobrevivência em um ambiente constantemente mutável.⁴⁰ E afirmam:

What is missing from many of the accounts of party decline is what is happening in place of the older patterns. The answer to that is obvious: parties are not being replaced; they appear to be adapting to the changed conditions within which they find themselves. This is a process that has been occurring almost seamlessly, for more than a century. Parties are an essential component of the state, and as such they are in the driving position in altering political institutions if they are inimical to their long-term interests. Parties are, if nothing else, survivors (...) our principal objection to the “decline of parties” thesis (...) is that the evidence of decline is too selective, emphasizes changes in the mass public rather than in party performance, and is arguably too focused on the mass party ideal. As we show in this book, the prospect for parties is far less worrisome. In a large number of areas political parties continue to have important linkages with citizens and with government. And where those linkages are under stress, parties seek to address the problem. (Dalton et. al, 2011: 14).

5. Limites e possibilidades dos estudos sobre congruência

No âmbito da literatura sobre congruência política há um forte debate sobre os procedimentos metodológicos mais adequados para a mensuração e análise da congruência.⁴¹ O diagnóstico predominantemente positivo a respeito do grau de congruência entre opiniões expressas dos eleitores e as políticas aprovadas pelos representantes pode se dever, em parte, a limitações metodológicas presentes nesses estudos, já que muitos deles podem ser incorrer em alguns dos problemas envolvidos nesse debate.⁴²

Esse é um debate da maior relevância; até por razões de espaço, no entanto, não será possível desenvolver adequadamente os principais argumentos aí esgrimidos (o que

⁴⁰Para a descrição dos mecanismos através dos quais os partidos se adaptam, ver pp. 221-8.

⁴¹Alguns dos tópicos de maior controvérsia são: i) as preferências de eleitores podem ser “medidas” diretamente (através de *surveys*), ou “reveladas” por sua preferência partidária ou pelo voto; ii) as preferências dos representantes podem ser medidas: diretamente, através de *surveys*; a partir de *surveys* com *experts* para medir as posições políticas dos partidos a que pertencem; a partir do conteúdo dos manifestos dos partidos; a partir das percepções dos eleitores a respeito da posição dos partidos; iii) pode-se utilizar as opiniões (de eleitores e representantes) sobre temas específicos (*issue congruence*), ou os posicionamentos ideológicos (E/D; *ideological congruence*) – o que envolve múltiplas questões; iv) a comparação entre posições ideológicas (ou posições em uma escala, em relação a determinados *issues*) de cidadãos e representantes pode se basear nas posições centrais (média ou mediana), ou no conjunto da distribuição dessas posições. Para discussões sobre vantagens e limites de cada abordagem, ver especialmente Powell (2009), Golder e Stramski (2010) e Andeweg (2011). Para uma defesa do uso de posições políticas de partidos e eleitores a partir de manifestos partidários – e para uma discussão dos aspectos metodológicos aí envolvidos – ver especialmente Budge et al. (2001) e Klingemann et al. (2006). Embora não haja propriamente uma controvérsia sobre isso, para uma crítica ao uso de estudos *cross-sectional* para estabelecer relações de causalidade, ver Stimson (2007).

⁴² Além de que um diagnóstico positivo a respeito da congruência entre as opiniões dos cidadãos e as dos representantes – nos estudos voltados para esse tipo de congruência –, mesmo que bem fundamentado, não nos garante que essa congruência ocorra também entre opiniões dos cidadãos e políticas implementadas.

pretendo fazer em outro momento) e, menos ainda, será possível analisar os eventuais problemas metodológicos de cada um dos principais estudos aqui resenhados. Trata-se, porém, de um problema comum a qualquer área de estudos, que está sujeita à discussão sobre os procedimentos metodológicos ali envolvidos. O que quero destacar são outros questionamentos de natureza mais geral, ancorados no debate teórico-normativo, que têm sido feitos a esses estudos. Menciono alguns deles, tecendo a seguir alguns comentários:

1º) Os estudos sobre congruência política vinculam-se a uma concepção estreita de representação, deixando de fora outras possibilidades de análise que as diferentes abordagens teóricas sobre a representação política sugerem.

Efetivamente, como já mencionado, esse tipo de estudo não leva em consideração concepções “descritivas” de representação - seja do tipo que busca verificar o grau em que determinados segmentos sociais “tradicionais” (trabalhadores, sindicalistas) ocupam cadeiras no legislativo (Rodrigues, 2002, p/ex.), seja na forma de uma “política de presença” (Phillips, 1995), “*perspectiva social*” (Young, 2006), ou “*surrogate representation*” (Mansfield, 2003). Também não cobre certo tipo de relações entre representados e representantes, associadas mais a benefícios materiais concretos do que a posições sobre temas políticos.⁴³ Essa limitação pode ser vista como um problema sério se a literatura concentrar-se apenas nesse tipo de estudo, como sugere Sulkin (2005: 11): “the congruence standard has become so ingrained that, for many scholars, legislative representation *is* policy congruence”.⁴⁴ Se, no entanto virmos esses estudos como uma das possibilidades a serem exploradas para um melhor entendimento do processo de representação, tratar-se-á, então, de uma “limitação” comum a qualquer tipo específico de estudos sobre um tema: não cobre todo o assunto.

2º) Mesmo que se verifique que existe congruência entre mudanças nas preferências dos eleitores e mudanças nas políticas governamentais e que se mostre, além disso, que é a opinião pública que influencia as políticas (mais do que essas influenciam aquela), é

⁴³ Como assinala Sulkin (2005: 9): “of course, policy representation is not the only thing constituents may want from their representatives. As Fenno (1978) notes, they may also desire “extrapolicy” benefits – access to their legislators, help in dealing with bureaucratic problems, and the like”. Eleitores podem se sentir representados se seus representantes lhes trouxerem benefícios diretos - eventualmente conseguidos pela aplicação de políticas a que uma maioria de eleitores poderia se opor em determinado momento. Estudos sobre “conexão eleitoral”, por exemplo, buscam compreender essas formas de vínculo entre eleitores e seus representantes. Exemplo interessante de estudo que compara preferências de eleitores e representantes, mas do ponto de vista de uma “responsividade alocativa” (ver Nota 6) e não de uma “responsividade em relação a políticas” é o de Ames et al. (2011).

⁴⁴ Rehfeld (2009), mencionado adiante, faz o mesmo tipo de crítica.

preciso compreender o processo pelo qual se forma a opinião política dos cidadãos, antes de fazer afirmações normativas sobre o funcionamento da democracia representativa. Page e Shapiro (1983: 189), por exemplo, afirmam que

Se, por exemplo, políticos ou grupos de interesse conseguem manipular a opinião pública através de mentiras e fraudes e as políticas em seguida respondem à opinião manipulada, nós devemos hesitar em celebrar o resultado como democrático. E se líderes influenciam a opinião pública através de um processo mais benigno de educação ou persuasão (...) nós devemos ainda chamar esse resultado de algo diferente de pura democracia”.⁴⁵

Sem dúvida, como afirmam Page e Shapiro (1983: 189), “estudar processos de liderança ou manipulação da opinião requer examinar o conteúdo da mídia, da retórica dos políticos e outros assuntos além das variáveis de opinião e das políticas”. Mas, nada impede que isso seja feito de forma complementar aos estudos de congruência e, efetivamente já há uma literatura significativa tentando compreender melhor os processos de formação da opinião pública.

3º) A responsividade dos governantes às preferências políticas dos eleitores não garante que os resultados das políticas sejam “bons”. Mesmo que os representantes sejam sensíveis e aprovem políticas que estão em acordo com o que pensa a maioria dos cidadãos e, além disso, que esses últimos não tenham sido manipulados pelos próprios políticos ou outros atores políticos poderosos, ao formarem suas preferências, é possível que: a) certos resultados “consensualmente” esperados (crescimento econômico, baixa inflação, redução do desemprego, serviços de educação e saúde de qualidade etc.) não sejam alcançados devido a ineficiência administrativa, irresponsabilidade fiscal, corrupção; b) algumas das políticas aprovadas não estejam em acordo com certos valores políticos (como justiça, respeito aos direitos de minorias etc.).

O primeiro problema está relacionado aos temas, já tratados antes, da “responsividade” e da “*accountability*”, (ver Manin et al, 1999; Stokes, 1999; Maravall, 1999; Powell, 2005; Miguel, 2005; Rennó et al., 2011, entre outros). A discussão relacionando esses conceitos ao de legitimidade pode ter implicações importantes sobre os rumos da agenda de pesquisas. Andeweg (2011), por exemplo, questiona se *policy congruence* é o melhor indicador para a saúde da democracia. Analisando dados sobre a Holanda, o autor conclui que ali a congruência política aumentou muito num período de

⁴⁵ Page e Shapiro estão em acordo com Pitkin, no que concerne a manipulação, mas em desacordo no que respeita a liderança e persuasão, já que ao final de seu livro Pitkin afirma, sobre o tipo de representação política que julga ser adequada às instituições do governo representativo: “this kind of political representation (...) is perfectly compatible with leadership and with action to meet new or emergency situations. It is incompatible, on the other hand, with manipulation or coercion of the public” (Pitkin, 1967: 233). Ver também Holmberg (2011: 56), para essa discussão.

quase 35 anos, chegando perto da “perfeita representação”.⁴⁶ De outro lado, não ocorreu um aumento correspondente da legitimidade das instituições.⁴⁷ Na tentativa de explicar essa desassociação entre congruência e legitimidade, Andeweg propõe o seguinte:

talvez a congruência política não seja a pedra de toque para a boa representação, como os cientistas políticos tendem a assumir. Talvez a maioria dos eleitores não queira apenas delegados, preferindo *trustees* que sigam seus instintos, desde que resolvam os problemas sociais. A hiper-responsividade dos representantes pode acabar reduzindo sua habilidade para governar o país e, assim, paradoxalmente, contribuir para o desencantamento popular. (...) Essa linha de raciocínio está em acordo com uma mudança da legitimidade de input para uma legitimidade de output (...). Como Manin sugere: ‘a era do voto nas plataformas de candidatos provavelmente acabou, mas a era do voto no desempenho do incumbente pode estar começando’ (Manin, 1997: 221). (...) Isso poderia significar que mecanismos para controle *ex post* dos representantes (*accountability*) deveriam ser aperfeiçoados, mais do que investir em reformas para reforçar os mecanismos de controle *ex ante* (...). Significaria também que estudos de representação democrática não deveriam mais ser focalizados em congruência política. Seria trágico: justamente quando a congruência entre eleitores e seus representantes aproxima-se da perfeição, ela não é mais relevante (idem: 52).

Pode haver algum exagero nessa última sugestão de Andeweg. Em primeiro lugar, seria necessário verificar se esse tipo de desassociação entre congruência e legitimidade ocorre de forma generalizada em outros países.⁴⁸ Além disso, o fato de que o aumento da congruência não tenha levado (na Holanda, nesse caso) a um aumento da legitimidade das instituições, não significa que a ocorrência de baixa congruência não viesse a contribuir para um declínio ainda maior da desconfiança na política. Há que considerar que pelo menos parte dos eleitores (nos países mais estudados por essa literatura) vota com base nos posicionamentos partidários sobre determinados temas (*issue voting*) e pode-se esperar que pelo menos esse tipo de eleitor tenha uma reação negativa caso os representantes se afastem muito de suas promessas. A análise da congruência entre as preferências de eleitores e as políticas aprovadas não parece que deva, portanto, ser simplesmente descartada. Mas, o questionamento é pertinente. É provável que o descontentamento dos eleitores com as instituições deva estar realmente mais associado aos *resultados* das políticas implementadas do que a uma eventual não congruência entre preferências de eleitores e as políticas *aprovadas* (e mais ainda do que

⁴⁶ Andeweg analisa a autolocalização ideológica de eleitores e representantes, em 5 ondas de pesquisas, mostrando que aumentou de 60% para 89% a congruência entre eleitores e representantes entre 1972 e 2006. Mesmo quando analisa as posições em relação a *issues* específicos, a congruência é significativa.

⁴⁷ O autor usa 4 diferentes questões sobre desconfiança na política (nos partidos, políticos e na própria influência dos cidadãos na política). Em três delas houve certa estabilidade ao longo do tempo. Em um dos indicadores aumentou a proporção dos cidadãos que avaliam que “os políticos prometem demais”. Em nenhum deles houve declínio da desconfiança, como se esperaria, dado o aumento de congruência.

⁴⁸ Com base na literatura aqui resenhada não é possível fazer generalizações desse tipo.

a uma não congruência entre preferências de eleitores e representantes). Mas, pode estar associado a outros elementos que definem a qualidade da democracia.

E isso nos remete ao segundo problema (item b acima), que pode ser bem ilustrado pela crítica de Rehfeld:

empirical scholars by and large tend to treat representation with artificial precision, reducing ‘representation’ to the idea of ‘responsiveness’ or ‘correspondence’ itself. Thus (...), the measure of ‘good representation’ has become the extent to which a representative's roll call votes correspond to the public opinion of his or her constituents. Reducing ‘political representative’ to this single measure leads to some surprising results. Representatives, for example, who vote for a just law, that, say, upholds minority rights, would be bad representatives if their constituents wanted to deprive that minority group of those rights” (Rehfeld, 2009: 216).⁴⁹

Avaliar a pertinência dessa crítica implica uma discussão ampla sobre a “qualidade da democracia”, bem como sobre o problema de quem deve ser o melhor juiz dos interesses dos cidadãos. Na forma como o influente trabalho de Diamond e Morlino (2005) a define - como também Rennó et al. (2011) - a noção de “qualidade da democracia” envolve dimensões procedimentais (vigência do estado de direito, participação, competição, *accountability* vertical e horizontal), substantivas (igualdade e liberdade) e de resultados. É essa última que tem como núcleo “a responsividade das ações do governo às expectativas, interesses, necessidades e demandas dos cidadãos” - responsividade que “por seu turno também influencia o quão satisfeitos os cidadãos estarão com o desempenho da democracia” (Diamond e Morlino, 2005: xxix). A “justiça” das políticas e leis aprovadas pelos representantes - demandada no exemplo acima por Rehfeld - pode ser enquadrada no âmbito das dimensões substantivas ou procedimentais da democracia. Embora as relações entre essas diferentes dimensões extrapole o escopo deste trabalho, talvez valha a pena mencionar uma reflexão de Manin et al (1999: 16), relacionada a essa questão, de modo a fazer um contraponto à crítica de Rehfeld; ela aponta para a especificidade da qualidade de “representatividade”, ou responsividade, em relação a outras qualidades esperadas de uma democracia:

Governments may pursue ideals and use criteria different from those whom they represent, and they may be ‘just’ or ‘good’ by some normative criteria. But the concept of representation is essentially welfarist. At the limit it can be based on conjecture about what people would have wanted, but it cannot free itself from those whom it represents altogether.⁵⁰

⁴⁹ Vai na mesma direção a afirmação de Pettit (1997: 182, cit. in: Silva, 2011: 40): “uma boa lei (...) é identificada por alguns outros critérios, que não pela medida de se ter o suporte da maioria”.

⁵⁰ A discussão sobre “conjecturas sobre o que o público deseja”, ou “deveria desejar” está longe de ser simples, envolvendo um debate entre a tradição utilitarista e vertentes críticas. A tradição utilitarista estabelece que cada um é o melhor juiz dos próprios interesses. Pitkin (1967) discute a associação entre

Finalizando, mesmo considerando a pertinência (em maior ou menor grau) dos questionamentos mencionados, acredito que estudos empíricos de “congruência política” podem contribuir – junto com estudos de outra natureza (ênfatisando mais o processo de *accountability*, diferentes formas de representação descritiva, ou outras atividades dos representantes na busca de benefícios para os eleitores) - para uma compreensão mais ampla do processo de representação política no âmbito das instituições mais “tradicionais” das democracias representativas. Uma agenda importante de pesquisa em política comparada, por exemplo, é relativa ao impacto das instituições, sobre o grau de congruência política alcançado em diferentes países. Outra potencial contribuição relevante é sobre as relações de causalidade entre mudanças na opinião pública e mudanças nas opiniões das elites ou nas políticas públicas. A relação entre representação e qualidade da democracia é outro foco de potenciais contribuições por parte dos estudos sobre congruência. Uma das críticas mais frequentes ao processo de representação é a de que os interesses e desejos dos cidadãos são desconsiderados por seus representantes e isso tem levado a uma crise de legitimidade da democracia representativa. Mesmo que em grande parte dos países tenha aumentado a desconfiança e o descontentamento dos eleitores em relação às instituições, me parece que certos tipos de análise aqui descritos podem contribuir, pelo menos, para uma compreensão do quanto esse descontentamento se deve realmente – em cada momento e país - a um afastamento entre as políticas implementadas e as preferências dos eleitores, ou se o diagnóstico sobre a baixa legitimidade das instituições aponta para outros tipos de problemas.⁵¹

representação e interesses e as contradições presentes na reflexão sobre esse tema nos utilitaristas e outras vertentes do liberalismo. Ela retoma essa discussão em artigo posterior, afirmando que “para todas as formas de liberalismo existe, no final, algo como um interesse público objetivo, que deve de alguma maneira incluir e abarcar o verdadeiro interesse próprio de longo alcance de cada um. Dessa forma, apesar das alegações em contrário dos utilitaristas, cada indivíduo não é o melhor juiz de seu próprio interesse. Na verdade, se o julgamento do interesse fosse verdadeiramente subjetivo e pessoal a cada indivíduo, uma representação significativa seria impossível” (Pitkin, 2006: 40- 41). É a partir dessa reflexão que a autora se aproxima, ao final desse trabalho, de uma posição mais “participacionista”, ancorada em reflexões de Rousseau e Arendt. Miguel (2011: 31), por sua vez, afirma que a tradição utilitarista ignora os processos sociais de produção das preferências e “a autonomia diferenciada dos diversos sujeitos sociais na produção de suas próprias preferências e interesses”. De outro lado, é a partir de reflexão sobre a análise de Pitkin, que Manin et al. (1999: 15-16) formulam o argumento da citação acima. Foge ao escopo desse trabalho esgotar essa discussão; o objetivo é apenas o de mostrar a complexidade das questões aí envolvidas, chamando a atenção para a especificidade da dimensão da representação (ou responsividade) em relação a outros possíveis critérios de avaliação da qualidade de uma democracia.

⁵¹ As recentes manifestações populares em muitas cidades do país mostraram claramente que há um descontentamento dos cidadãos com as instituições políticas brasileiras (partidos, parlamentares, legislativos e executivos). É importante verificar, porém, em que medida essa insatisfação está relacionada com o problema da responsividade do sistema político - no sentido mais estrito de atendimento às preferências dos cidadãos por determinadas políticas - e em que medida está relacionado a outros indicadores de qualidade da democracia. Investigando a qualidade da democracia brasileira e seu impacto

Em particular no que respeita ao Brasil, creio que haja um campo enorme a percorrer na linha dos estudos de congruência, seja analisando os dados hoje disponíveis nas diversas fontes de dados sobre pesquisas de opinião, sobre o processo decisório e sobre as políticas públicas efetivamente implementadas, seja buscando produzir dados mais adequados ao teste de importantes hipóteses formuladas no âmbito dessa linha de estudos.

Referências Bibliográficas

- AMES, Barry, PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. (2011). Famintos por pork. Uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, Timothy e ZUCCO Jr., Cesar. (org.). O Congresso por ele mesmo. Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- ANDEWEG, Rudy (2011). Approaching perfect policy congruence: measurement, development, and relevance for political representation. In: ROSEMA, Martin; DENTERS, Bas; AARTS, Kees. (2011). *How democracy works*. Political representation and policy congruence in modern societies. Amsterdam: Pallas Publications.
- ARAÚJO, Cícero. (2009). Representação, soberania e a questão democrática. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1: 47- 61.
- AVRITZER, Leonardo (2000). Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, n. 44: 91-102.
- AVRITZER, L. (2007). “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. *Dados*, v. 50, n.3, pp. 443-464.
- BARROS, Antônio; BERNARDES, Cristiane; RODRIGUES, Malena. (2012). Política e opinião pública: A visão de eleitores, parlamentares e especialistas sobre a reforma política no Brasil. In: Anais do V Congresso Latino Americano da Associação Mundial para Pesquisas de Opinião Pública (WAPOR), Bogotá.
- BARTELS, Larry (1991). Constituency Opinion and Congressional Policy Making: The Reagan Defense Build Up. *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 2, pp. 457-474
- BOURDIEU, Pierre. (1982). A opinião pública não existe. In: THIOLENT, Michel. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. São Paulo: Polis.
- BROOKS, Clem e MANZA, Jeff (2006). Why Do Welfare States Persist? *The Journal of Politics*, Vol. 68, No. 4, November 2006, pp. 816-827.
- BROOKS, Clem e MANZA, Jeff (2007). Why welfare states persist. The importance of public opinion in democracies. Chicago: University of Chicago Press.
- BUDGE, Ian; KLINGEMANN, Hans-Dieter; VOLKENS, Andrea; BARA, Judith; TANENBAUM, Eric. (2001) [2ªed. 2010]. *Mapping policy preferences*. Estimates for parties, electors, and governments – 1945-1998. New York: Oxford University Press.
- BUDGE, Ian; KEMAN, Hans; McDONALD, Michael; PENNING, Paul. (2012). *Organizing democratic choice*. Party representation over time. Oxford: Oxford University Press.
- CARREIRÃO, Yan (2008). Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros. *Opinião Pública*, v.14, n.2.

sobre a legitimidade democrática, Rennó et al. (2011: 231) concluem: “temos limitações sérias no que tange ao funcionamento do Estado de direito no país e (...) essa dimensão da qualidade da democracia parece ter efeito pernicioso nas avaliações das instituições democráticas e na avaliação do desempenho das autoridades públicas. (...) no Brasil o problema é com a aplicação da lei e não com a representatividade e responsividade do sistema político”. E ainda: “(...) temos um sistema político que é responsivo aos cidadãos e uma cidadania, em geral, satisfeita com o desempenho de seu governo e presidente. Dessa forma, é apropriado supor que o problema não esteja no sistema político, mas nas práticas diárias de desrespeito à lei. (...) Creditar o problema da corrupção e crime às instituições representativas no Brasil pode ser um equívoco (idem: 233). Essa análise, baseada na avaliação dos próprios cidadãos, é da maior relevância; cabe, porém, ser complementada também por estudos de congruência na forma definida aqui.

- CARVALHO, Nelson R. (2003). E no início eram as bases. *Geografia do voto e comportamento político legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.
- CASTIGLIONE, Dario e WARREN, Mark. (2006). Rethinking democratic representation: eight theoretical issues. Prepared for delivery to "Rethinking Democratic Representation" Centre for the Study of Democratic Institutions, University of British Columbia, May 18-19.
- CERVI, Emerson (2006). Opinião pública e política no Brasil. O que o brasileiro pensa sobre política e porque isso interessa à democracia. Rio de Janeiro. *Tese de doutorado*. IUPERJ.
- CONVERSE, P.E. and PIERCE, R. (1986). *Political representation in France*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- DAHL, Robert (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- DALTON, Russell (2008). *Citizen politics*. Public opinion and political parties in advanced industrial democracies. Washington: CQ Press (5th ed.).
- DALTON, Russell; FARRELL, David; McALLISTER, Ian. (2011). *Political parties and democratic linkage*. Oxford: Oxford University Press
- DIAMOND, Larry and MORLINO, Leonardo. (2005). Assessing the quality of democracy. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. (Introduction).
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (2008). *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, n. 66: 229-260.
- GURZA LAVALLE, Adrián e ISUNZA VERA, Ernesto (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. *Lua Nova*, 84: 95-139.
- HERRERA, Richard. (1999). The language of politics: a study of elite and mass understandings of ideological terminology in the United States and the Netherlands. In: W. Miller, R. Pierce, J. Thomassen, R. Herrera, S. Holmberg, P. Esaiasson, & B. Wessels (Orgs). *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press (pp. 59-86).
- HOLMBERG, Sören. (1999). Collective policy congruence compared. In: W. Miller, R. Pierce, J. Thomassen, R. Herrera, S. Holmberg, P. Esaiasson, & B. Wessels (Orgs). *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press (pp. 87-109).
- HOLMBERG, Sören (2011). Dynamic representation from above. In: ROSEMA, Martin; DENTERS, Bas; AARTS, Kees. (2011). *How democracy works*. Political representation and policy congruence in modern societies. Amsterdam: Pallas Publications.
- HUBER J. and POWELL, G. B. Jr. (1994). Congruence between citizens and policy makers in two visions of liberal democracy. *World Politics*, 46, 291-326.
- KINZO, Maria D. (1990). O quadro partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, Bolívar. *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.
- KLINGEMANN, Hans-Dieter; HOFFFERBERT, Richard; BUDGE, Ian (1994). Parties, policies and democracy.
- KLINGEMANN, Hans-Dieter; VOLKENS, Andrea; BARA, Judith; TANENBAUM, Eric; McDONALD, Michael. (2006). Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors and Governments in Central and Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003.
- LEONI, Eduardo. (2002). Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos deputados (1991-98). *Dados*, vol. 45, n. 3.
- LUCAS, Kevin e SAMUELS, David. (2011). A "coerência" ideológica do sistema partidário brasileiro, 1990-2009. In: T. POWER e C. ZUCCO Jr. (Org.). *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- LÜCHMANN, L. (2007). "A representação no interior das experiências de participação". *Lua Nova*, n. 70, pp. 139-170.
- LÜCHMANN, L. (2011). Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, n. 84: 141-174.
- LUNA, Juan Pablo e ZECHMEISTER, Elisabeth. (2005). Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in 9 Countries. *Comparative Political Studies*, vol. 38, no. 4: 388-416.
- MADEIRA, Rafael e TAROUÇO, Gabriela (2011). Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual. *Pós Ci. Soc.* v.8, n.15: 171-185.

- MANIN, Bernard. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge University Press.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Suzan (1999). Introduction. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Suzan; MANIN. *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Suzan (2006). Eleições e representação. *Lua Nova*, n. 67: 105-138.
- MANSBRIDGE, Jane (2003). Rethinking representation. *American Political Science Review*, v.97, n. 4: 515–528.
- MARAVALL, José M. (1999). Accountability and manipulation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Suzan; MANIN. *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McDONALD, Michael; BUDGE, Ian. (2005). Elections, parties, democracy: conferring the median mandate. Oxford: Oxford University Press.
- McDONALD, Michael; MENDES, Silvia; BUDGE, Ian. (2004). What Are Elections For? Conferring the Median Mandate. *British Journal of Political Science*, v. 34:1-26.
- MIGUEL, Luis F. (2003). Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n. 51.
- MIGUEL, Luis F. (2005). Impasses da *accountability*: Dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia Política*, n. 25: 25-38.
- MIGUEL, Luis F. (2011). Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. *Lua Nova*, 84: 25-63.
- MILLER W. and STOKES, D. (1963). Constituency influence in Congress. *American Political Science Review*, 57: 45–56.
- MONROE, A. (1979). Consistency between constituency preferences and national policy decisions. *American Politics Quarterly*, 12: 3-19.
- MONROE, Alan (1998). Public Opinion and Public Policy, 1980-1993. *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 62, No. 1, pp. 6-28.
- OTERO-FELIPE e RODRÍGUEZ-ZEPEDA (2010). “Measuring Representation in Latin America: A Study of Ideological Congruence between Parties and Voters”. Paper presented at the *106th Annual Meeting of the American Political Science Association*. Washington DC, September 2-5, 2010.
- PAGE, Benjamin e SHAPIRO, Robert (1983). Effects of public opinion on policy. *American Political Science Review*, v. 77, n. 1, pp. 175-190.
- PIERCE, Roy. (1999). Mass-elite issue linkages and the responsible party model of representation. In: W. Miller, R. Pierce, J. Thomassen, R. Herrera, S. Holmberg, P. Esaiasson, & B. Wessels (Orgs). *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press (pp. 59-86).
- PHILLIPS, Anne. (1995). *The politics of presence*. The political representation of gender, ethnicity, and race. New York: Oxford University Press.
- PITKIN, Hanna. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- PITKIN, Hanna. (2006). Representação: palavras, instituições e idéias, *Lua Nova*, n. 67.
- POWELL JR., G. Bingham (2000). *Elections as instruments of democracy*. Majoritarian and proportional visions. New Haven: Yale University Press.
- POWELL Jr., G. Bingham. (2005). POWELL Jr., G. Bingham. (2009). The chain of responsiveness. In: DIAMOND, Larry and MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- POWELL Jr., G. Bingham. (2009). The Ideological Congruence Controversy : The Impact of Alternative Measures, Data, and Time Periods on the Effects of Election Rules. *Comparative Political Studies* 2009, v. 42, n. 12: 1475 – 1497.
- POWER, Timothy e ZUCCO Jr., Cesar. (2009). Estimating ideology of Brazilian Legislative parties, 1990-2005: a research communication. *Latin American Research Review*, v.44, n.1: 218-246.
- POWER, Timothy e ZUCCO Jr., Cesar. (org.) (2011). O Congresso por ele mesmo. Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Ed. UFMG
- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Suzan; MANIN, (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- REHFELD, Andrew (2009). Representation rethought: On trustees, delegates, and gyroscopes in the study of political representation and democracy. *American Political Science Review*, 103(2): 214-230.

- REHFELD, Andrew (2011). The concepts of representation. *American Political Science Review*, 105(3): 631-641.
- RENNÓ, Lucio; SMITH, Amy; LAYTON, Matthew; PEREIRA, Frederico (2011). *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil*. Uma visão da cidadania. São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOP.
- RICCI, Paolo. (2003). O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, vol. 46, n. 4.
- RODRIGUES, Leôncio M. (2002). *Partidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp.
- ROHRSCHEIDER, Robert & WHITEFIELD, Stephen. (2012). *The strain of representation: How parties represent diverse voters in Western and Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- ROMA, Celso. (2006). Agenda, ideologia e coesão partidária na Câmara dos Deputados. Caxambu. *30º Encontro Anual da ANPOCS*.
- SANTOS, Fabiano. (1995). Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963. *Dados*, v. 38, n.3: 459-495.
- SILVA, Ricardo (2011). Republicanismo neo-romano e democracia contestatória. *Revista de Sociologia Política*, v. 19, n. 39: 35-1.
- SOROKA, Stuart e WLEZIEN, Christopher (2010). *Degrees of democracy*. Politics, public opinion, and policy. New York: Cambridge University Press.
- STIMSON, James (2007). Perspectives on representation: asking the right question and getting the right answers. In: R. DALTON, & H.-D. KLINGEMANN (Eds), *Oxford Handbook of Political Behavior* (pp. 833-849). Oxford: Oxford University Press.
- STIMSON, James, MACKUEN, Michael e ERICSON, Robert (1995). Dynamic representation. *American Political Science Review*, n. 89: 543-65.
- SULKIN, Tracy. (2005) *Issue Politics in Congress*. Cambridge University Press.
- TAROUCO, Gabriela (2011). Brazilian Parties According to their Manifestos: Political Identity and Programmatic Emphases. *Brazilian Political Science Review*, vol. 5, n. 1: 54-76.
- TAROUCO, Gabriela e MADEIRA, Rafael (2013). Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, N. 45: 149-165.
- THOMASSEN, Jacques (2012). The blind corner of political representation. *Representation*, 48:1, 13-27.
- URBINATI, Nadia. (2006). *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- VIEIRA, Mônica e SILVA, Filipe (2013). Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.10 (pp. 151-194).
- WEßELS [WESSELS], Bernhard (2007). Political representation and democracy. In: R. DALTON, & H.-D. KLINGEMANN (Eds), *Oxford Handbook of Political Behavior* (pp. 833-849). New York: Oxford University Press.
- WILLIAMS, Melissa. (1998). Voice, Trust and memory. Marginalized groups and the failings of liberal representation. Princeton: Princeton University Press. (Introduction, pp. 3-22).
- WLEZIEN, Cristopher (1995). The public as a thermostat: dynamics of preferences for spending. *American Journal of Political Science*, v. 39: 981-1000.
- WLEZIEN, Cristopher and SOROKA, Stuart (2007). The Relationship between public opinion and policy. In R. Dalton, & H.-D. Klingemann (Eds), *Oxford Handbook of Political Behavior* (pp. 799-817). Oxford and New York: Oxford University Press.
- YOUNG, Iris. (2000). *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press.
- YOUNG, Iris. (2006). Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, n. 67.
- ZUCCO, Cesar, (2010). Stability Without Roots: Party System Institutionalization in Brazil (Working Paper, 2010). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2002359> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2002359>
- ZUCCO Jr., Cesar (2011). Esquerda, direita e governo. A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, Timothy e ZUCCO Jr., Cesar. (org.). *O Congresso por ele mesmo. Autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.