

# Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional<sup>1</sup>

---

Yan de Souza Carreirão

---

## Introdução

Embora haja no Brasil uma literatura significativa sobre representação política, a verdade é que não sabemos praticamente nada sobre o grau em que nossos parlamentares efetivamente "representam" o eleitorado brasileiro, se tomarmos como base concepções de representação centradas nas opiniões ou na ação dos parlamentares (mais do que em suas características socioeconômicas ou demográficas). Não temos respostas para algumas perguntas centrais: em que medida há congruência entre as preferências dos cidadãos e as dos representantes, em relação a diferentes políticas públicas? As políticas efetivamente aprovadas no âmbito do Legislativo e as implementadas no âmbito do Executivo estão em acordo com as opiniões da maioria dos cidadãos? Em caso positivo, a formação da opinião dos cidadãos é anterior e influencia as preferências e decisões dos principais *policy makers*, ou são estas que influenciam a opinião pública?

Questões como essas são tratadas por uma significativa literatura produzida nos últimos 50 anos – especialmente nos Estados Unidos e na Europa – a partir de um dos enfoques possíveis de análise empírica sobre representação política no âmbito das instituições formais: o dos estudos de "congruência política". Sob essa denominação incluem 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 no processo decisório, ou d) as políticas efetivamente aprovadas pelo Legislativo ou implementadas pelo Executivo<sup>2</sup>. A ideia central que norteia e justifica esses estudos é a

---

<sup>1</sup> Este artigo é fruto de pesquisa apoiada pelo CNPq através de Bolsa de Produtividade. Agradeço aos/às pareceristas anônimos da revista pelas sugestões, que ajudaram a aprimorar significativamente o trabalho.

<sup>2</sup> Há diferenças no interior desse conjunto de trabalhos, que são chamados também por diversos nomes: estudos de "correspondência" (Weissberg, 1978), "*policy congruence*" (Powell, 2000), "congruência representacional" (Melo, 2007), "*policy representation*" (Miller et al., 1999), "*policy responsiveness*"

de que na democracia representativa se espera que os representantes sejam "responsivos" a preferências, opiniões ou interesses dos cidadãos<sup>3</sup>.

No âmbito dessa agenda de pesquisa, para certa linha de estudos, o papel dos partidos no processo de representação dos cidadãos é tema central de investigação. Questões relevantes em alguns desses estudos são: os partidos conseguem representar ideologicamente os cidadãos (ou seja, a distribuição do posicionamento esquerda-direita de representados e representantes é semelhante)? Em que medida as propostas dos partidos em relação a diferentes políticas públicas estão em consonância com as preferências dos cidadãos? E, complementarmente, em que medida os partidos, quando chegam ao poder, implementam efetivamente suas propostas? E cabe antecipar que o diagnóstico predominante nessa literatura é bem menos negativo do que o baseado nos estudos que analisam o alinhamento dos eleitores aos partidos. Enquanto nesses últimos (Manin, 1997; Dalton e Wattenberg, 2000; Webb, Farrell e Holliday, 2002, entre outros) o diagnóstico predominante é de que os eleitores têm se afastado dos partidos em boa parte das democracias – o que é mostrado pelos índices declinantes de filiação, militância e identificação partidária, pelo menor peso do voto partidário e pelos índices crescentes de volatilidade eleitoral e de desconfiança em relação aos partidos –, na literatura sobre congruência há certo predomínio de uma avaliação positiva em relação à capacidade de os partidos representarem os eleitores, tanto num plano ideológico mais geral quanto em termos de políticas específicas. E, como será visto, alguns autores tentam compreender as razões para a existência desses diagnósticos conflitantes sobre o papel representativo dos partidos.

No Brasil, acompanhando a tendência internacional das últimas décadas, 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 mais formais da democracia representativa – tentando dar conta de um rico

---

(Sulkin, 2005), "*ideological congruence*" (quando a base para a comparação são as posições de eleitores e representantes numa escala esquerda-direita), "representação dinâmica" (quando há preocupação com a evolução do grau de congruência ao longo do tempo; Stimson, MacKuen e Erikson, 1995), "*opinion-policy research*" (Holmberg, 2011) etc. A expressão "*policy congruence*" parece ser a mais comumente utilizada na literatura. Uma tradução apropriada talvez fosse "congruência em relação a políticas públicas"; muitas vezes uso a expressão mais concisa "congruência política", devendo a palavra "política", nesses casos, ser tomada como tradução do termo inglês *policy*.

<sup>3</sup> Essa ideia está presente, por exemplo, em Dahl (1971, p. 1), que assume que "uma característica essencial da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências dos cidadãos", ou em Pitkin (1967, p. 209-210), para quem "os representantes não devem [...] se achar persistentemente em desacordo com os desejos dos representados sem uma boa razão em termos dos interesses desses últimos, sem uma boa explicação de por que seus desejos não estão em acordo com seus interesses". Holmberg (2011, p. 55) resume bem a relação entre o ponto de vista normativo e o tipo de análise empírica realizada nesses estudos: "o ponto de partida normativo das pesquisas que relacionam opinião pública e políticas públicas (*opinion-policy research*) é que a vontade do povo deve determinar o que é feito numa democracia representativa. E o que é feito deve ser operacionalizado através das políticas públicas [...]. A questão crucial é se [...] os políticos 'entregam' os resultados políticos que [...] o povo deseja. Opiniões e mudanças de opinião são comparadas através do tempo com as políticas implementadas e as mudanças políticas".

processo de formulação de variadas experiências de institucionalização da participação política<sup>4</sup>. No que respeita a estudos empíricos relativos às instituições mais centrais da democracia representativa (especialmente governo e Legislativo, com a mediação dos partidos políticos), uma produção importante tem se aproximado do tema da representação, mas a partir de outros enfoques que não o dos estudos de "congruência"<sup>5</sup>. Embora toda essa produção elucide aspectos relevantes das preferências políticas, do posicionamento ideológico dos representantes, ou de sua produção legislativa, não trata de compará-los diretamente com as preferências dos eleitores, que é o que caracteriza os estudos de congruência<sup>6</sup>.

Estudos como o de Barros, Bernardes e Rodrigues (2012) e o de Ames, Pereira e Rennó (2011) que, de alguma forma, comparam preferências de eleitores e representantes, ou preferências dos eleitores e ações concretas dos representantes, são exceções. Barros, Bernardes e Rodrigues (2012), porém, não usam a noção de "congruência", nem se referem em nenhum momento ao tipo de produção aqui resenhada; sua reflexão é norteadada por outro tipo de bibliografia, de caráter mais normativo (Kant, Arendt, Habermas, entre outros)<sup>7</sup>. O artigo de Ames, Pereira e Rennó (2011) parte de uma concepção de representação muito semelhante à dos estudos de congruência:

a ideia de representação baseia-se na consistência de *preferências* e *escolhas* de representantes e representados. Ou seja, representação refere-se a uma relação em que os representados conseguem comunicar

<sup>4</sup> Almeida (2013), Araújo (2006, 2009); Avritzer (2000, 2007); Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006); Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011); Loureiro (2009); Lüchmann (2007, 2011); Miguel (2003, 2005, 2011); Pogrebinski e Santos (2011); Silva (2010, 2011), entre outros.

<sup>5</sup> Incluem-se aí as análises que se ocupam das distorções na representação dos estados (e partidos) na Câmara dos Deputados (Nicolau, 1997; Soares e Lourenço, 2004) e as que tentam verificar o impacto das coligações nas eleições para cargos proporcionais na distorção da representação dos partidos (Nicolau, 1997). Um segundo grupo de trabalhos toma como referência concepções "descritivas" de representação, analisando a composição das bancadas no Legislativo (eventualmente comparando com a composição do eleitorado) – seja em termos socioeconômicos (Rodrigues, 2002), seja em termos de gênero (Araújo, 2001, 2009, entre outras). Outro 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, 2003; Carvalho, 2003; Santos, 1995; Lemos, 2001; Ricci, 2003; Figueiredo e Limongi, 1999, 2008, 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, se 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, com base na análise dos programas partidários (Tarouco, 2007, 2011; Tarouco e Madeira, 2013), das opiniões políticas ou autolocalização de parlamentares (Zucco, 2011; Lucas e Samuels, 2011; Melo e Câmara, 2012) ou, ainda, das votações em plenário, na Câmara dos Deputados (Kinzo, 1990; Figueiredo e Limongi, 1999; Leoní, 2002; Roma, 2006; Zucco, 2011, entre outros).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Além disso, a não representatividade da amostra dos eleitores utilizada no estudo e o fato de não serem consideradas as opiniões sobre a reforma política de todos os parlamentares (ou de uma amostra representativa deles), e sim as posições de uma elite de parlamentares, acaba por afastar esse trabalho do tipo de análise realizado nos estudos de congruência.

suas preferências aos representantes; estes a compreendem e agem levando em consideração os interesses dos representados (p. 243; grifos dos autores).

O trabalho toma como base Eulau e Karpis (1977), que associaram o conceito de representação ao de responsividade<sup>8</sup>, sendo que essa última pode ser compreendida em "diferentes componentes", entre eles *policy responsiveness* (quando os representantes "entregam" políticas públicas em acordo com os desejos dos representados) e *allocation responsiveness*, que é definida como "alocação de projetos de políticas públicas que envolvem vantagens e benefícios específicos para um determinado eleitorado"<sup>9</sup>. O estudo de Ames, Pereira e Rennó (2011) busca saber se a "fome de *pork*" ("políticas localistas") por parte do eleitor brasileiro é percebida pelos representantes e se estes agem em conformidade com isso. Esse parece ser um dos trabalhos sobre o Brasil mais próximos dos estudos internacionais sobre congruência política, a partir de uma abordagem (*allocation responsiveness*) que mereceria também mais atenção entre nós. De toda forma, não é centrado em *policy responsiveness*, como nos estudos que aqui nos interessa analisar.

No que se refere a esse tipo de estudos de "congruência política", portanto, há uma escassez de análises empíricas no país; não temos respostas para todas as perguntas mencionadas anteriormente. Não sabemos, por exemplo, se as políticas aprovadas no Congresso – onde o Executivo tem um papel fundamental, como a literatura já demonstrou – ou se as implementadas pelo Executivo estão em consonância com as opiniões da maioria do eleitorado brasileiro. Além disso, a própria literatura internacional sobre o tema da congruência política é muito pouco discutida no país<sup>10</sup>. O objetivo do presente artigo é tentar contribuir para minimizar essa última deficiência, apresentando as principais características e tendências dessa literatura.

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 estudos empíricos. A segunda seção, "Representação, *accountability*, responsividade", apresenta uma breve discussão sobre algumas noções básicas envolvidas na literatura empírica sobre representação; a seção seguinte, "A evolução dos estudos sobre congruência política", situa alguns aspectos importantes da evolução dos estudos sobre congruência política nos últimos 50 anos. A quarta seção, "Um balanço dos estudos empíricos sobre congruência política", trata de fazer um balanço das conclusões dos principais estudos nessa perspectiva, apresentando alguns deles de

<sup>8</sup> Noção que será mais bem discutida adiante.

<sup>9</sup> Seguindo Eulau e Karpis (1977), Shepsle (1978) e Hall (1996) também analisam a *allocation responsiveness*. De forma semelhante, Kitschelt e Wilkinson (2006) tratam o vínculo de tipo clientelista entre eleitores e políticos como podendo cumprir uma função de representação.

<sup>10</sup> Uma exceção importante é Howlett (2000).

forma mais detalhada. Ao final é apresentada uma proposta de agenda de pesquisa sobre congruência política, de forma a estimular o desenvolvimento desse tipo de estudo no país.

### Representação, *accountability*, responsividade

Uma definição possível de *representação*, da qual vou partir, apenas com finalidade heurística, é a de Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 2): *representar* é "agir no melhor *interesse* do público" (grifo meu)<sup>11</sup>. Os autores desenvolvem dois pontos de vista a partir dos quais 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 (*accountability*),

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, Przeworski e Stokes, 2006, p. 105-106).

Mesmo que essas políticas não tenham sido aquelas prometidas na eleição anterior. Segundo esses autores, um governo é *responsivo* se adota políticas que os cidadãos sinalizam como sendo as suas *preferidas*. O conceito de *responsividade* (*responsiveness*), então, supõe que os representantes tomam decisões levando em consideração a emissão prévia de mensagens pelos cidadãos<sup>12</sup>.

As relações entre representação, responsividade e *accountability* são complexas: 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 hoje o que acha que será mais bem avaliado pelo povo no futuro (mesmo que se afaste de suas preferências

<sup>11</sup> Trata-se de uma versão reduzida da definição proposta por Pitkin (1967, p. 209), que inclui a responsividade: "representar [...] significa agir no interesse dos representados de uma maneira responsiva a eles". Um capítulo do livro de Przeworski, Stokes e Manin (1999) foi publicado no Brasil (Manin, Przeworski e Stokes, 2006), na forma de artigo. As menções a esse capítulo são feitas com base no artigo publicado no Brasil.

<sup>12</sup> Esses sinais podem incluir pesquisas de opinião, várias formas de ação direta (incluindo manifestações, campanhas etc.) e, durante as eleições, votos em 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, Przeworski e Stokes, 1999, p. 9).

manifestas)<sup>13</sup>. Mas nem um governo responsivo nem um *accountable* precisam ser representativos. 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 pressupostos errados, então o governo pode traí-los de boa-fé, para alcançar seus melhores *interesses* (Manin, Przeworski e Stokes, 1999, p. 10-11)<sup>14</sup>.

Na literatura aqui revisada, porém, o conceito de *representação* tende a se aproximar da noção de *responsividade*, que, por sua vez, é associada à noção de *congruência política*. Em geral se pressupõe uma relação de causalidade: a congruência existe *porque* os representantes são responsivos, ou seja, seguem as preferências dos cidadãos<sup>15</sup>. Powell (2005, p. 62), por exemplo, define "responsividade democrática" como "o que acontece quando o processo democrático induz o governo a formar e implementar políticas que os cidadãos desejam". Outro aspecto importante é que na análise da congruência política não se toma como base a ideia de *interesse* (dos cidadãos) e sim noções como as de *preferências*, *desejos* ou *opiniões* (como na citação acima, de Powell). A eventual tensão entre *preferências* (ou *desejos*, ou *opiniões*) e *interesses* – que transparece a partir do conceito de representação de Manin, Przeworski e Stokes (1999) – virtualmente desaparece nessa literatura sobre congruência política, dando lugar a uma investigação mais direta sobre a correspondência entre opinião pública<sup>16</sup> e as opiniões dos representantes (ou as

<sup>13</sup> 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, Przeworski e Stokes, 2006, p. 132-133). Outros trabalhos em Przeworski, Stokes e Manin (1999), assim como em Miguel (2014), 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, "Um balanço dos estudos empíricos sobre congruência política", vários trabalhos postulam que os mecanismos de responsividade e *accountability* viabilizam boa representação em muitos países.

<sup>14</sup> Essa afirmação envolve a discussão, presente em Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 22-24), sobre quem deve julgar se um governo está agindo no melhor interesse do público. Ver também Pitkin (1967, p. 198 ss.).

<sup>15</sup> Pode, no entanto, haver congruência sem que a relação de causalidade seja essa – o que não corresponderia a uma situação de responsividade dos representantes aos representados (como será visto mais à frente).

<sup>16</sup> 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) agregadas de cidadãos em relação a determinados temas. É dessa forma simplificada que boa parte da literatura aqui analisada a define operacionalmente, como, por exemplo, em Stimson, MacKuen e Erikson (1995, p. 543): "opinião pública é a preferência global a respeito de políticas públicas no eleitorado americano". A questão relativa ao processo de formação da opinião pública será apenas mencionada brevemente aqui.

políticas que estes aprovam). É a esse último tipo de investigação que os estudos de *congruência política* se dedicam<sup>17</sup>.

### A evolução dos estudos sobre *congruência política*

Embora haja alguns trabalhos anteriores, aquele que mais influenciou o desenvolvimento inicial desse campo de estudos foi o de Miller e Stokes (1963). 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.

Weissberg (1978, p. 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 nomeia de "representação coletiva". Na perspectiva "diádica", a comparação é entre um representante e um eleitorado (*constituencie*). Apesar de sua relevância, mais importante do que ver se cada membro do Congresso representa seu distrito, é verificar se o Congresso como um todo representa o conjunto do povo americano<sup>18</sup>.

Segundo Dalton (2008, p. 226), alguns estudos seguiram ainda o artigo de Miller e Stokes (1963), mas a tendência foi de uma diminuição gradual do uso de um modelo baseado em legisladores individuais. Enquanto estudos como os de Monroe (1979, 1998) e Page e Shapiro (1983) seguiram o modelo proposto por Weissberg, analisando a congruência entre mudanças nas preferências políticas dos cidadãos (no conjunto do país) e mudanças nas políticas efetivamente implementadas, outra linha de

<sup>17</sup> Cabe assinalar que em vários autores importantes no debate teórico normativo aparece essa ambiguidade da representação, como se referindo ora a interesses, ora a opiniões, ora a ambos. Isso está presente, por exemplo, em Pitkin (1967, p. 234). Merece destaque especial Young (2006, p. 158), que afirma, sobre o significado de se sentir representado: "primeiramente, sinto-me representado quando alguém está cuidando de *interesses* que reconheço como meus e que compartilho com algumas outras pessoas. Em segundo lugar, é importante para mim que os *princípios, valores e prioridades* que penso deveriam nortear as decisões políticas sejam verbalizados nas discussões que as deliberam. Por fim, sinto-me representado quando pelo menos algumas dessas discussões e deliberações sobre políticas captam e expressam o tipo de *experiência social* que me diz respeito, em razão da minha posição num grupo social e da história das relações desse grupo social" (grifos meus). Representação com base em *princípios, valores e prioridades* é o que a autora chama de "representação de opiniões". A terceira concepção é o que a autora denomina de representação a partir de uma "*perspectiva social*" (e se aproxima da noção de "política de presença", de Phillips, 1995). Miguel (2011, 2014) discute de forma aprofundada as relações entre representação, interesses, preferências e perspectivas sociais.

<sup>18</sup> Para justificar teoricamente sua concepção de representação, Weissberg segue 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. 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 nacional. 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 estes).

pesquisa passou a focalizar as ações dos partidos políticos como coletividades. Muitos trabalhos, especialmente na Europa, vão enfatizar o papel dos partidos políticos nas democracias, utilizando o "modelo de responsabilização partidária" (Pierce, 1999; Melo, 2007; Weßels, 2007; Dalton, 2008)<sup>19</sup>. Seguindo esse modelo, vários estudos vão tentar verificar em que medida os partidos (e não parlamentares individualmente) representam os eleitores (sejam os eleitores do partido, seja o eleitor mediano). Uma agenda de pesquisa importante iniciada há mais de três décadas e 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 de partidos políticos (expressas em seus manifestos) em relação a um grande número de *issues*<sup>20</sup>. Muitos estudos no âmbito dessa agenda tomam essas posições para calcular o posicionamento dos partidos numa escala esquerda-direita e, a partir daí, verificam o grau de coerência ideológica entre eleitores, partidos e governos, com base em seu posicionamento esquerda-direita.

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 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 artigo 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,

---

<sup>19</sup> Pierce (1999) apresenta as características gerais do modelo analítico, apontando suas origens em meados da década de 1940. Melo (2007, p. 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". O 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).

<sup>20</sup> Os dados estão disponíveis ao público no site <<http://manifestoproject.wzb.eu>>. No início de 2014 [acesso em 26/1/14] o banco de dados contava com dados de 3.679 manifestos, coletados de 923 partidos em 638 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 McDonald, Mendes e Budge (2004); Budge et al. (2001, 2012) e Klingemann et al. (2006). No Brasil, os trabalhos de Tarouco (2007, 2011), Madeira e Tarouco (2011) e Tarouco e Madeira (2013) seguem a proposta do MGR/CMP, tentando adaptá-la ao país.



em caso de congruência, verificava se os indícios eram no sentido de que a opinião 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 estudo de Stimson, MacKuen e Erikson (1995), seguindo já outros trabalhos dos autores, é um exemplo influente desse tipo de análise, incorporando a noção de "representação dinâmica"<sup>21</sup>. Esse tipo de análise tem tido um desenvolvimento mais acentuado em período recente<sup>22</sup>.

Outro desenvolvimento importante ocorre com a realização de estudos comparados envolvendo vários 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, Mendes e Budge (2004), Brooks e Manza (2006, 2007); Dalton (2008), Golder e Stramski (2010), Rohrschneider 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, Farrell e McAllister, 2011; Budge et al., 2012).

### Um balanço dos estudos empíricos sobre congruência política

Nesta seção é feito um balanço das principais conclusões de alguns dos trabalhos mais influentes dessa literatura empírica<sup>23</sup>. A revisão é apresentada dividindo os estudos em dois grandes tipos, que comparam as preferências (opiniões) 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 públicas efetivamente aprovadas. Para cada grupo é 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.

---

<sup>21</sup> Alguns desses trabalhos são examinados mais detidamente na próxima seção.

<sup>22</sup> Erikson, MacKuen e Stimson (2002), Andeweg (2011), e Holmberg (2011), são exemplos desse tipo de desenho de pesquisa aplicado a um só país (EUA, Holanda e Suécia, respectivamente).

<sup>23</sup> Alguns dos trabalhos resenhados às vezes envolvem outros tipos de análises (por exemplo, a respeito do papel mais geral dos partidos no processo político), além daquela sobre congruência política.

*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)<sup>24</sup>.

Inicialmente cabe destacar que esse tipo de estudo não testa diretamente a hipótese que grande parte dessa literatura toma como pressuposto de uma "boa representação": a de que as políticas aprovadas 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 (ou em que medida os manifestos dos partidos estão em acordo com essas preferências). 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 manifestaram preferências – 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 decidem as políticas públicas que vão vigorar (Manin, Przeworski e Stokes, 1999)<sup>25</sup>.

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 aprovem políticas em acordo com as preferências do público se eles compartilham dessas preferências<sup>26</sup>. Além disso, esse tipo de análise, quando aplicado a uma

---

<sup>24</sup> As preferências de cidadãos e representantes usualmente são baseadas em dados de *surveys*, em geral usando seus posicionamentos numa escala esquerda-direita (estudos de *ideological congruence*) ou suas posições em relação a determinadas questões (estudos de *issue congruence*). Há um importante debate, apontando prós e contras em relação à utilização de uma escala esquerda-direita (Huber e Powell, 1994; Powell, 2000; Dalton, 2008; Andeweg, 2011; Thomassen, 2012, entre outros). Embora esse debate não vá ser desenvolvido aqui, cabe notar que a utilização dessa escala é comum em muitos estudos sobre congruência política.

<sup>25</sup> Outro problema é que, mesmo que as políticas aprovadas sigam as preferências expressas pelos representantes, outros desvios (causados por falta de foco das políticas públicas, ineficiência administrativa ou corrupção) podem acontecer entre a aprovação de políticas e sua implementação.

<sup>26</sup> Dalton (2008, p. 220) afirma que "preferências políticas [...] não são necessariamente equivalentes a resultados políticos [...]. Ainda assim, o acordo entre elites e cidadãos é um padrão básico para julgar a representatividade de um sistema democrático. O acordo é um teste significativo porque determina se os tomadores de decisão abordarão o processo decisório a partir das mesmas preferências do público e, como tal, é um objetivo central da democracia representativa".

abordagem de "representação dinâmica", permite investigar indícios da direção de causalidade relacionando preferências do público e dos representantes<sup>27</sup>.

O Quadro 1 tenta mostrar, além de algumas características metodológicas, uma síntese das principais conclusões de alguns dos estudos desse tipo aqui revisados<sup>28</sup>:

**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
<b>Huber e Powell (1994)</b>	Posicionamento E/D eleitor mediano x Posicionamento 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", mas é significativa nos dois sistemas.	12 países (1978-1985)
<b>Holmberg (1999)</b>	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 (1967-1994)
<b>Pierce (1999)</b>	Diferenças entre posições (escalas em relação a <i>issues</i> e posicionamento E/D) de eleitores e partidos	Estático	Níveis de congruência baixos para os cinco países; modelo de representação partidária funciona melhor para os EUA.	EUA + 4 países europeus (1967-1990)
<b>Powell (2000)</b>	Posicionamento E/D eleitor mediano x Posicionamento E/D governo e <i>policymakers</i> em geral (governo + oposição) ( <i>surveys</i> com <i>experts</i> )	Estático	Congruência é maior em sistema de "democracia proporcional" do que de "democracia majoritário", mas é significativa nos dois sistemas.	20 democracias ocidentais

<sup>27</sup> Holmberg (2011, p. 56-57) justifica esse tipo de pesquisa afirmando que 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*").

<sup>28</sup> Há, no âmbito dessa literatura, um amplo debate sobre os procedimentos metodológicos mais adequados para a mensuração e a análise da congruência (ver especialmente Powell, 2009; Golder e Stramski, 2010; Andeweg, 2011). Esse é um debate da maior relevância; até por razões de espaço, no entanto, não é possível desenvolver adequadamente os principais argumentos aí esgrimidos (o que pretendo fazer em outro momento) e, menos ainda, é possível analisar os eventuais problemas metodológicos de cada um dos principais estudos aqui resenhados. Foram considerados aqui como estudos "dinâmicos" (de representação) apenas aqueles que têm como objetivo investigar a evolução (ao longo do tempo) do grau de congruência, 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 foram ordenados cronologicamente.

Trabalho	Indicadores de congruência	Estático / Dinâmico	Resultados	Base empírica
<b>McDonald, Mendes e Budge (2004)</b>	Posicionamento E/D de eleitor mediano x Posicionamento 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 naqueles com sistemas eleitorais majoritários (SMD)	20 democracias ocidentais (1949-1995)
<b>Luna e Zechmeister (2005)</b>	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. (1997/1998)
<b>Dalton (2008)</b>	Posicionamento escala em vários <i>issues</i> (eleitores x representantes)	Estático	Alto nível de correspondência coletiva entre opinião de massa e de elite	EUA (1986-1987 e 1998)
	Posicionamento E/D eleitores (agregado) x Posicionamento E/D representantes (agregado)	Estático	Correspondência coletiva entre posicionamento E/D de massa e das elites é alta, mas depende do sistema eleitoral.	Alemanha, UK, França (1994-1999)
	Opiniões (eleitores x partidos) sobre taxas, serviços sociais e meio ambiente	Estático	Congruência alta entre eleitores e partidos	59 partidos de 13 países
<b>Otero-Felipe e Rodríguez-Zepeda (2010)</b>	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, República Dominicana e Brasil: baixa.	17 países da A.L. (1998-2008)
<b>Golder e Stramski (2010)</b>	Posicionamento E/D eleitores x Posicionamento E/D partidos (esse último baseado nas opiniões dos 40% dos eleitores mais educados)	Estático	Congruência entre <u>governos</u> e eleitores é igual em sistemas majoritários e proporcionais; congruência entre eleitores e <u>legislativos</u> é maior nos sistemas proporcionais.	24 países (CSES <sup>(1)</sup> 1996/2005)

Trabalho	Indicadores de congruência	Estático / Dinâmico	Resultados	Base empírica
Andeweg (2011)	Posicionamento E/D eleitores (todos) x Posicionamento E/D total representantes (toda distrib; não só média)	Dinâmico	Congruência era alta (1972) e ficou "quase perfeita" (2006). Posições E/D dos representantes é que se aproximaram das dos eleitores.	Holanda 5 <i>surveys</i> (eleit. e rep.) (1972-2006)
	Posicionamento E/D média eleitores que votaram num partido x Posicionamento E/D médio do partido	Dinâmico	Congruência aumentou bastante entre 1972 e 2006	
	Posição numa escala em relação a vários <i>issues</i> (eleitores x representantes)	Dinâmico	Alta congruência em geral (embora menor do que quando medida a partir de posicionamento 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, Farrell e McAllister (2011)	a) Posicionamento E/D eleitor mediano x Posicionamento E/D médio partido governo	Estático	Forte congruência (0,60)	36 países CSES <sup>(1)</sup> (2º módulo: 2001/2006)
	b) Posicionamento E/D mediano eleitores que votaram partido governo x Posicionamento E/D médio partido governo	Estático	Fortíssima congruência (0,91)	
	c) Posicionamento E/D eleitor mediano x Posicionamento E/D médio dos partidos do governo antes e depois da eleição	Dinâmico	De 9 casos em que mudou posicionamento E/D governo, em 7 diminuiu a distância entre posições eleitorado e governo-	9 países CSES <sup>(1)</sup> (2001/2006)
Rohrschneider e Whitefield (2012)	Distância entre posicionamento E/D dos partidos (a partir de <i>surveys</i> com <i>experts</i> ) e de vários grupos de eleitores (independentes, partidários etc.).	Estático	Partidos são mais próximos (na escala E/D) de "seus eleitores partidários" do que de "seus eleitores independentes"; são mais próximos destes do que do eleitor independente mediano. Não há vantagem inerente dos sistemas proporcionais.	Principais partidos de 24 países europeus
Budge et al. (2012)	Medem o quanto uma mudança no posicionamento E/D do eleitor mediano produz mudança no posicionamento E/D do governo.	Dinâmico	No longo prazo as posições políticas dos cidadãos são representadas pelas dos partidos no governo. Responsividade é maior nos sistemas proporcionais do que nos majoritários.	21 democracias 5 ondas (1950/2003)

Fonte: Elaboração própria do autor.

(1) CSES: Comparative Study of Electoral Systems.

Nas conclusões de estudos desse tipo não há, obviamente, consenso. De um lado, alguns estudos (Holmberg, 1999; Pierce, 1999) apontam para um grau baixo de congruência<sup>29</sup>. Mas o quadro geral que daí resulta (como pode ser percebido a partir da coluna "resultados") não é predominantemente negativo, como seria de 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. Boa parte dessa literatura revela um grau significativo de congruência entre preferências de eleitores e representantes (ou partidos). 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<sup>30</sup>. Sem pretender detalhar cada um desses estudos, creio que valha a pena chamar a atenção para alguns deles, por sua influência na literatura e também pela abrangência (espacial e/ou temporal) dos dados que utilizam.

O primeiro é a influente obra 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 *policy makers* em geral, de outro. 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. 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, p. 236). E ainda:

é encorajador para a democracia que nós não vejamos governos extremistas governando eleitorados centristas e vice-versa. E que não achemos governos muito conservadores governando eleitorados de esquerda – o que poderíamos achar, digamos, em uma ditadura de direita [...] –, ou governos muito esquerdistas dominando eleitorados conservadores [...]. Há, aqui, então, uma mensagem positiva sobre a democracia (Powell, 2000, p. 243).

Um segundo estudo, recente, mas já bastante influente (e premiado), é o de Dalton, Farrell e McAllister (2011), que realiza um amplo estudo sobre diversos tipos de vínculos entre partidos e eleitores em diferentes países. Mais à frente a análise feita ali será retomada, mas no que nos interessa nesse momento, que é o vínculo de representação (*representative linkage*), os autores analisam inicialmente dados de uma

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> Sulkin (2005, p. 9-10), fazendo uma revisão da literatura, já mencionava essa tendência.

"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 (como um todo) e o 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, Farrell e McAllister, p. 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 antes e após a eleição, nos nove casos em que houve uma mudança significativa no posicionamento E/D de governos como resultado das eleições. 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 veem o governo em seu final de mandato fora de sincronia com as orientações mais amplas do público, as eleições proveem um meio de aumentar a congruência – "isso é como a democracia deve funcionar" (Dalton, Farrell e McAllister, p. 177).

Cabe ainda uma menção a dois estudos sobre a América Latina (Luna e Zechmeister, 2005; Otero-Felipe e Rodríguez-Zepeda, 2010), entre outras coisas, por incluir o Brasil. 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 estudos – após criticar a metodologia do primeiro –, seguindo a tendência mais comum em estudos recentes, conclui mais positivamente: "os partidos nessa região têm desenvolvido vínculos ideológicos fortes com seus eleitores. Os níveis de proximidade, centralidade e responsividade revelam uma notável congruência entre os partidos políticos latino-americanos e seus eleitores" (Otero-Felipe e Rodríguez-Zepeda, 2010, p. 20).

Além da avaliação mais geral sobre o grau de congruência política alcançada nos diferentes países e momentos, outros aspectos relevantes são discutidos nesses estudos. Um tema da maior relevância no âmbito dessa literatura, que em geral é ancorada em abordagens neoinstitucionalistas, é o do impacto dos desenhos constitucionais (majoritários ou proporcionais) sobre o grau de congruência política alcançado nos diferentes países<sup>31</sup>. Até alguns anos atrás predominava a avaliação de que em sistemas de "democracia proporcional" ocorreria maior congruência entre

---

<sup>31</sup> Os estudos distinguem dois modelos de democracia (ou de Constituição) de forma semelhante ao que faz Lijphart (1984).

eleitores e representantes (ou entre eleitores e partidos) do que em sistemas de "democracia majoritária" (Huber e Powell, 1994; Powell, 2000; McDonald, Mendes e Budge, 2004). Essa avaliação, porém, passou a ser questionada mais recentemente.

Powell (2009, p. 1.475), porém, postula que

os estudos mais recentes, ao contrário dos anteriores, não mostram diferença significativa entre congruência em sistemas distritais majoritários<sup>32</sup> e em sistemas eleitorais de representação proporcional.

Após analisar detalhadamente a metodologia usada nos principais trabalhos sobre esse tema, Powell conclui que as diferenças nas conclusões entre esses estudos mais recentes e os anteriores se devem a diferenças no período de tempo estudado e não às diferentes metodologias dos estudos:

As associações entre regras eleitorais e congruência ideológica são relativamente robustas em várias abordagens de mensuração [...]. A associação entre regras eleitorais e congruência tem declinado na última década, como mostrado pelas três principais abordagens, devido principalmente à convergência em direção à média dos partidos majoritários nas eleições em sistemas distritais majoritários (Powell, 2009, p. 1.475).

Em artigo mais recente, Powell aprimora sua explicação, enfatizando o "grau de polarização do sistema partidário" como variável condicional relevante na relação entre leis eleitorais e congruência ideológica<sup>33</sup>. A explicação para as diferenças nas conclusões entre estudos anteriores e os atuais é basicamente a seguinte:

Na última década a polarização média nos sistemas de representação proporcional declinou levemente [...], mas a polarização média nos sistemas distritais majoritários caiu acentuadamente [...]. Como a polarização tem um efeito muito maior na congruência ideológica nos sistemas distritais majoritários, níveis similares aos anteriores criam incongruência média maior nesses sistemas. Agora que (como esperava Downs) a polarização é muito menor nos sistemas distritais majoritários, os dois resultados relativos à congruência são aproximadamente equivalentes (Powell, 2013, p. 16).

---

<sup>32</sup> Embora nem todo sistema majoritário seja de apenas um membro eleito por distrito, optei por traduzir Single Member District (SMD) por "sistema distrital majoritário", por economia de linguagem e por ser a forma pela qual o SMD é mais conhecido no Brasil. Nas citações que seguem, entenda-se, portanto, que a comparação feita por Powell é entre sistemas de representação proporcional e o SMD.

<sup>33</sup> "Com baixos níveis de polarização qualquer conjunto de regras eleitorais irá gerar boa congruência ideológica. Com altos níveis de polarização qualquer conjunto de regras eleitorais terá dificuldades, mas os efeitos devem ser especialmente acentuados sob o sistema distrital majoritário" (Powell, 2013, p. 13).



Rohrschneider e Whitefield (2012, p. 170) também concluem que os sistemas proporcionais não têm nenhuma vantagem inerente em relação aos majoritários quanto à representação dos eleitores. A explicação desses autores para o descompasso entre as conclusões de estudos anteriores e os mais recentes enfatiza o crescente número de eleitores independentes nas principais democracias: o impacto das instituições no passado seria devido, em grande parte, ao fato de que os eleitorados eram altamente partidários (com reduzido percentual de eleitores independentes). Sistemas eleitorais majoritários tendem a ter desvantagem (em termos de congruência) quando o caráter partidário da maioria dos eleitores requer que os partidos "espalhem-se" pelo espaço ideológico. Sob essas condições, os sistemas proporcionais funcionam melhor. Inversamente, quando a maioria do eleitorado é de independentes, que tendem a ser centristas ideologicamente, os incentivos centripetos das leis eleitorais de maioria simples ajudariam os partidos a se aproximar dos eleitores. A influência condicional das instituições sobre o número de partidários num eleitorado torna-se a chave: quando a proporção de eleitores desalinhados é pequena, sistemas proporcionais têm vantagem (o que era a situação mais comum nas principais democracias há algumas décadas); quando a proporção de desalinhados é grande, então sistemas majoritários têm vantagem. E durante um período de transição, quando ambos os grupos são de tamanho igual (situação próxima à de muitas democracias atuais), nenhum sistema tem vantagem (Rohrschneider e Whitefield, 2012, p. 167-171).

Golder e Stramski (2010), por sua vez, chegam à conclusão de que os sistemas proporcionais tendem a gerar maior congruência ideológica, no que diz respeito à relação entre eleitores e legislativos, mas não no que respeita à congruência entre eleitores e executivos, em que não haveria uma vantagem clara de nenhum dos dois sistemas. Enfim, hoje não há mais o relativo alto grau de consenso que havia há cerca de uma década a respeito das vantagens dos sistemas proporcionais quanto a proporcionar maior congruência entre eleitores e as políticas aprovadas pelo sistema político<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Que se trata efetivamente de um debate em aberto, demonstra-o um trabalho dos mais relevantes e bastante recente, que chega à mesma conclusão, que era claramente predominante de 10 a 15 anos atrás (de que o sistema proporcional tende a gerar maior congruência). Os autores explicam essa tendência de forma semelhante a vários daqueles estudos: "a representação proporcional cumpre o papel para o qual foi projetada, tanto em termos de políticas públicas como na transformação de votos em cadeiras – e provavelmente *porque* ela equipara as cadeiras com a distribuição de votos, dando influência parlamentar aos partidos na proporção do apoio popular que eles recebem" (Budge et al., 2012, p. 108). Cabe destacar, na produção brasileira, o importante trabalho de Melo (2007), que faz uma avaliação da forma como a literatura internacional de política comparada analisa os impactos dos desenhos institucionais sobre a qualidade da democracia. Melo critica o viés majoritário presente nessa literatura e a inconsistência de utilizar parâmetros majoritários – sobretudo o conceito de responsabilização (*accountability*) associado ao pressuposto de que a concentração de autoridade política é pré-condição para o exercício da responsabilização – para a avaliação da qualidade da democracia em modelos proporcionais, já que estes buscam maximizar valores normativos distintos, um dos quais seria justamente buscar maior congruência entre as políticas de governo e as preferências do eleitor mediano.

Outro tópico relevante no debate é se os partidos tendem a representar mais seus eleitores ou o eleitor mediano. A tendência parece ser a de que a congruência entre partidos e seus eleitores é maior do que entre partidos e o eleitor mediano (McDonald, Mendes e Budge, 2004). Rohrschneider e Whitefield (2012), na realidade, vão mais além; diferenciando mais os tipos de eleitores, mostram que os partidos têm maior congruência ideológica (menor distanciamento na escala E/D) com "seus eleitores partidários" (ou seja, que manifestam identificação partidária com o partido) do que com "seus eleitores independentes" (ou seja, os que votam no partido, mas não dizem se identificar com ele). E têm maior congruência ideológica com esses últimos do que com o eleitor independente mediano (que representa o conjunto dos que não se identificam com nenhum partido e votam em diferentes partidos).

Uma terceira discussão é quanto à congruência política relativa às diferentes dimensões (ou temas) políticas(os). Miller e Stokes (1963) concluíram que nos EUA a congruência era menor em temas de política externa do que em temas domésticos (e no âmbito destes, maior no tema dos direitos civis do que em relação ao *welfare state*). Holmberg (2011), analisando dados da Suécia, conclui que a congruência política entre eleitores e representantes é mais alta em *issues* tradicionais do que em novos *issues*. Andeweg (2011), por sua vez, não encontra uma tendência clara quanto a isso, já que em alguns temas "novos" (aborto, eutanásia, multiculturalismo, integração europeia) a congruência entre as opiniões de eleitores e representantes é maior e em outros, menor que no "tradicional" tema da desigualdade de renda. Além disso, o grau de congruência em relação a esses temas varia ao longo do tempo, sem uma tendência unívoca de crescimento ou declínio. Não parece haver consenso, portanto, sobre essa questão, no debate internacional.

#### *Estudos que comparam preferências dos cidadãos com as políticas desenvolvidas pelos representantes (ou com os votos destes 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 feitos por Miller e Stokes (1963): a maneira como os representantes votam é realmente atividade representativa e é – comparativamente às análises 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 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, p. 11-12). Então, mais importante do que comparar preferências de cidadãos e representantes (ou as preferências dos cidadãos com os votos dos representantes), é comparar as preferências dos eleitores com as políticas públicas 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 destes 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 (por distrito)	Estático	Congruência (por distrito) existe, mas não é muito alta. É maior na questão racial; questões de <i>welfare</i> 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% (1960-1979) para 55% (1980-1993). Governo dividido e conflito ideológico maior levaram a um viés contra mudanças políticas no período 1980/1993 (comparado a 1960-1979).	EUA (1960-1979)
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 (1935-1979)
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 (1980-1982)
Stimson, MacKuen e Erikson (1995) e Erikson, MacKuen e Stimson (2002)	Preferências dos eleitores ( <i>domestic policy mood</i> ) <sup>(1)</sup> x <i>Policy</i> : diversos itens, para Congresso, Presidência e Corte Suprema	Dinâmico	Há representação dinâmica em todas as instituições analisadas (Câmara, Senado, presidência, Suprema Corte).	EUA (1956-1990) e EUA (1952-1996)

Trabalho	Indicadores de congruência	Estático / Dinâmico	Resultados	Base empírica
Soroka e Wlezien (2010)	Preferências dos eleitores sobre nível de gastos em determinadas políticas x gastos efetivos nessas políticas ao longo do tempo	Dinâmico	Governantes respondem a mudanças nas preferências públicas por mais ou menos gastos nas diferentes políticas. Público ajusta suas preferências em seguida, na forma de um termostato, à medida que os gastos mudam.	EUA, Canadá, UK (1972-2005)
Ansolabehere 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 (2005-2006)
Budge et al. (2012)	Posicionamento 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 (1973-1995)

**Fonte:** Elaboração própria do autor.

(1) Indicador que será explicado a seguir; ver nota 37.

Novamente, embora haja variações importantes nas conclusões, com alguns estudos (Miller e Stokes, 1963; Monroe, 1979, 1998) apresentando graus de congruência não muito elevados, o quadro geral é preponderantemente positivo, como se depreende da penúltima coluna do quadro. Destaco a seguir também alguns desses trabalhos, por sua influência, ou por formularem modelos dinâmicos que parecem indicar o caminho 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<sup>35</sup>. 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

<sup>35</sup> O estudo começou coletando milhares de respostas a questões de pesquisas de opinião pública; destas, selecionou aquelas questões que foram repetidas em pelo menos duas pesquisas, em diferentes momentos. A seguir distinguiu aquelas em que houve uma mudança significativa de opinião do eleitorado (pelo menos 6% em termos agregados) entre um *survey* e outro, em relação a determinado tema. São essas "instâncias de mudança" de opinião (em relação a cada tema) 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.

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, na maior parte dos casos, muda antes do que as políticas, indica que mudanças de opinião são causas importantes de mudanças em políticas<sup>36</sup>.

Outro texto influente é o de Stimson, Mackuen e Erikson (1995), que estabelece a noção de "representação dinâmica": "se a opinião pública muda e então a política pública responde, isso é representação dinâmica" (Stimson, Mackuen e Erikson, 1995, p. 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*"<sup>37</sup> – 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:

cada instituição eleitoral traduz imediatamente opinião pública em política pública. Ou seja, quando políticos sentem uma mudança nas preferências públicas, eles agem direta e efetivamente para mudar a direção da política pública [...]. A Suprema Corte, de maneira não surpreendente, move-se mais lentamente (Stimson, Mackuen e Erikson, 1995, p. 560)<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Os autores advertem que, mesmo que as políticas respondam a mudanças de opinião, é preciso cautela ao afirmar que isso corresponde a um mecanismo democrático, já que a opinião pode ser afetada por fatores não totalmente compatíveis com conceitos normativos de democracia: "Se, por exemplo, políticos ou grupos de interesse conseguem manipular a opinião pública através de mentiras ou 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. 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 analisadas aqui. Antes de esse tipo de pesquisa ser feito seria pouco sábio retirar conclusões normativas sobre o grau de responsividade democrática no processo decisório. Nós podemos apenas confiar que a opinião pública, quaisquer que sejam suas fontes e qualidade, é um fator que genuinamente afeta as políticas governamentais nos Estados Unidos" (Page e Shapiro, 1983, p. 189).

<sup>37</sup> O "*domestic policy mood*" é uma medida construída originalmente por Stimson (1991) a partir das respostas do público a uma série de questões de *survey*. Segundo Stimson, Mackuen e Erikson (1995, p. 548), "o 'humor' [do público] (*mood*) é a principal dimensão subjacente às preferências expressas nas pesquisas de opinião em relação às alternativas de políticas públicas. É apropriadamente interpretado como esquerda *versus* direita – mais especificamente, como preferências globais por um governo federal maior e mais ativo em oposição a um menor e menos ativo no que concerne a todas [...] as políticas públicas domésticas". O "*policy mood*" vem sendo utilizado como indicador do "humor" do público (no sentido acima) por vários outros estudos de opinião pública e de congruência política (ver o *site*: <[http://www.unc.edu/~cogginse/Policy\\_Mood.html](http://www.unc.edu/~cogginse/Policy_Mood.html)>).

<sup>38</sup> Em trabalho posterior, os mesmos autores (Erikson, Mackuen e Stimson, 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 e enfatizando o

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 públicas. Esse modelo tem como referência sistemas de controle automático de temperatura (cuja base é o termostato) e funcionaria assim: num primeiro momento, os eleitores emitem sinais por mais ou menos gastos em relação a determinada política (por exemplo, por mais gastos; na analogia com o termostato, sinal para aumentar a "temperatura" da política em questão); no segundo momento, os representantes aumentam os gastos (a "temperatura"), em resposta aos sinais emitidos pelos eleitores; num terceiro momento os eleitores reduziram seus sinais por mais gastos, ao verem que o governo já aumentou esses gastos. O modelo, então, contempla, além da análise da *policy representation* (em que medida os representantes aprovam políticas públicas 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<sup>39</sup>. Sua análise empírica cobre três países: EUA, Canadá e Reino Unido<sup>40</sup>. No que se refere à *policy representation*, a principal conclusão é de que a política orçamentária responde às preferências do público; embora haja diferenças entre as várias áreas de políticas (*policy domains*), a representação é evidente em todas elas (Soroka e Wlezien, 2010, p. 142-143). No que se refere à responsividade do público às políticas (mais ou menos gastos), as evidências mostram que ela ocorre no sentido esperado em 18 das 19 áreas em estudo, sendo maior em *issues* mais salientes<sup>41</sup>.

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

---

peso do partidarismo (*macropartisanship*), os autores sugerem uma interpretação que vai além, postulando que a representação dinâmica geraria uma tendência a um equilíbrio, no longo prazo. Segundo os autores, as políticas públicas respondem tanto ao "humor do público" (*mood*) quanto ao controle partidário da presidência e do Congresso. Ao fazer escolhas sobre políticas, os políticos são motivados não só pelas preferências do público, mas também por suas próprias preferências. Novas lideranças podem se exceder, produzindo uma dose excessiva de conservadorismo ou liberalismo (comparativamente ao que é manifesto pelo "humor do público"). O público irá reagir e provavelmente penalizar eleitoralmente os responsáveis por esses excessos. E essa reação do público contra qualquer mudança política gerada "exogenamente" irá direcionar as políticas para seu caminho de equilíbrio no longo prazo (Erikson, Mackuen e Stimson, 2002, p. 372-374).

<sup>39</sup> 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, no terceiro momento.

<sup>40</sup> 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 países estudados, ao longo de várias décadas. Para cada uma dessas áreas foi possível criar uma série histórica de 16 a 33 anos, entre 1972 e 2005 (embora haja alguns lapsos nas séries).

<sup>41</sup> 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.

dos eleitores sobre a persistência do *welfare state* em 15 países – divididos em três tipos de "regimes": social-democratas (Dinamarca, Finlândia, Noruega, e Suécia), democrata-cristãos (França, Itália, Holanda e Suíça) e liberais (Austrália, Canadá, Irlanda, Japão, Nova Zelândia, Reino Unido e EUA)<sup>42</sup>. Sua principal conclusão aponta para a importância da opinião pública sobre a persistência de cada tipo de *welfare state*:

Nossa análise multivariada proporciona evidência de que o vínculo entre preferências políticas e resultados relativos ao bem-estar é bastante fraco no âmbito das democracias liberais [...]. Como um fator por trás da persistência do Estado de bem-estar, as preferências políticas de massa parecem ter grande significado no âmbito das democracias sociais e cristãs europeias, onde os níveis de apoio ao estado de bem-estar têm sido frequentemente altos e duradouros (Brooks e Manza, 2006, p. 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"<sup>43</sup>. Postulam que diferenciação política entre partidos<sup>44</sup>, mudança nas políticas partidárias, alternância 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 ziguezagues 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., 2012, p. 12-13).

Os autores analisam dados de 21 democracias, a partir de 5 ondas de pesquisas, entre 1950 e 2003<sup>45</sup>. 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

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> Optei por situar esse trabalho nesse subitem, mas ele poderia ter sido incluído também no anterior, já que compara tanto preferências de eleitores e governos quanto preferências de eleitores e políticas efetivamente implementadas.

<sup>44</sup> 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 partidária. Na realidade, os autores mostram que o próprio Downs formula diferentes modelos para sistemas partidários diferentes.

<sup>45</sup> 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.

na grande maioria das eleições. E onde a congruência é menor, a neutralidade de longo prazo e a responsividade compensam esse problema<sup>46</sup>. Além disso, uma análise comparando as posições dos *votes* com as políticas efetivamente implementadas – gastos totais dos governos de nove países entre 1975 e 1993 – mostra que a congruência aí é ainda maior do que aquela entre posições dos eleitores e "intenções do governo" (cujo indicador seria seu posicionamento E/D). Uma das conclusões centrais é a de que

a democracia por si só, ao criar condições livres para a emergência de partidos, garante a representação a longo prazo de todas as necessidades percebidas e, dessa forma, que elas irão se equilibrar no centro do espaço político e ser abarcadas pelos partidos (Budge et al., 2012, p. 246-247).

Concluindo esse tópico: em consonância com a proposição teórica de vários autores, em especial os influenciados pela vertente deliberativa, principalmente nos estudos empíricos mais recentes há uma tendência de compreender a representação como um processo, utilizando modelos dinâmicos de representação, em vez de avaliar a congruência em um momento do tempo apenas<sup>47</sup>. E nesses estudos o diagnóstico predominante é positivo quanto à capacidade que as instituições da democracia representativa têm de fazer com que as preferências dos representantes e as políticas por eles implementadas se aproximem das preferências políticas dos cidadãos, ao longo do tempo.

---

<sup>46</sup> O cálculo do "viés de longo prazo" (a partir das médias das 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 (antes da próxima eleição).

<sup>47</sup> Segundo, por exemplo, Urbinati (2006, p. 201) – que nesse aspecto se aproxima da perspectiva da democracia deliberativa – "a representação [...] designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é confinada à deliberação e decisão na assembleia". Nessa perspectiva, "as múltiplas formas de informação e as variadas formas de comunicação e influência que os cidadãos ativam através da mídia, movimentos sociais e partidos políticos dão o tom da representação em uma sociedade democrática" (p. 202). É interessante notar como essas ideias se assemelham à forma como Stimson, Mackuen e Erikson (1995, p. 544) descrevem o processo de representação: "o público faz julgamentos sobre as políticas públicas em vigor [...]. Esses julgamentos mudarão à medida que as políticas mudarem e que o mundo real mudar. [...] políticos e funcionários do governo sentem essas mudanças no julgamento público e agem de acordo com elas. Consequentemente, quando as políticas públicas se afastam das demandas públicas por políticas, o sistema representativo age como um mecanismo de controle para manter a política no rumo". E ainda: "O modelo de representação dinâmica incorpora aprendizado político, ou deliberação coletiva, através do qual o governo e o sistema social consideram e depois reconsideram os méritos das decisões políticas" (p. 562). Da mesma forma, Budge et al. (2012, p. 285-286) propõem que se deva "considerar a representação mais como um processo do que como uma série de eventos independentes [ou seja, cada eleição separadamente] [...]. Tomar as posições médias dos votantes a partir de uma série de eleições nos dá uma medida melhor das preferências populares estabelecidas do que a que emerge de apenas uma eleição, já que esta é distorcida, pois os votos são determinados pelo que os partidos oferecem e pelas considerações externas do momento, que podem ser influentes naquela época, mas não em outras [...]. O processo eleitoral funciona bem ao representar as preferências populares, mas precisa de tempo para isso".



Alguns desses estudos (Rohrschneider e Whitefield, 2012, p. 88; Dalton, Farrell e McAllister, 2011, p. 9-14) 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 centrada no alinhamento dos eleitores em relação aos partidos que aponta o afastamento dos eleitores em relação a estes (e em relação aos governos e parlamentos).

Embora esse descompasso possa decorrer, ao menos em parte, de problemas metodológicos presentes nos estudos aqui resenhados<sup>48</sup>, Dalton, Farrell e McAllister (2011) propõem uma explicação de outra natureza para esse descompasso. Na realidade, os autores analisam diversos aspectos relativos ao papel dos partidos, além daquele envolvido na questão específica da responsividade dos partidos às preferências políticas dos eleitores. Começam por apontar as principais dificuldades que os partidos têm enfrentado nas últimas décadas<sup>49</sup>, 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 (Dalton, Farrell e McAllister, 2011, p. 12-13). Ao longo do livro 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<sup>50</sup>. E se perguntam: por que a evidência da contínua importância dos partidos é tão forte, se boa parte da literatura enfatiza o declínio dos partidos? Embora mencionem outros pontos (ver Dalton, Farrell e McAllister, 2011, p. 12-14), o elemento central na resposta dos autores a essa pergunta é de que as mudanças no público devem ser separadas das ações dos partidos. O

<sup>48</sup> Como já mencionado, embora o debate metodológico seja da maior importância, seu detalhamento não caberia no presente trabalho, de caráter introdutório.

<sup>49</sup> 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 e o 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, Farrell e McAllister, 2011, p. 9-12).

<sup>50</sup> 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.

argumento é 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 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<sup>51</sup>. E afirmam:

O que falta a muitas narrativas sobre o declínio partidário é o que está ocorrendo no lugar dos antigos padrões. A resposta é óbvia: os partidos não estão sendo substituídos; eles parecem estar se adaptando às novas condições nas quais se encontram. Esse é um processo que vem ocorrendo quase imperceptivelmente por mais de um século. Partidos são um componente essencial do Estado, e como tal eles estão em condições de alterar as instituições políticas, se elas forem hostis a seus interesses de longo prazo. Partidos são, ao menos, sobreviventes [...]. Nossa principal objeção à tese do "declínio dos partidos" [...] é que a evidência do declínio é muito seletiva, enfatiza mudanças no grande público mais do que no desempenho dos partidos e é indiscutivelmente muito centrada no partido de massas ideal. Como mostrado neste livro, o panorama para os partidos é muito menos preocupante. Em um grande número de áreas, os partidos políticos continuam a ter importantes vínculos com os cidadãos e com o governo. E onde esses vínculos estão sob tensão, os partidos buscam tratar do problema (Dalton, Farrell e McAllister, 2011, p. 14).

### Uma proposta de agenda de pesquisa sobre congruência política no Brasil

Na literatura internacional, alguns autores chegam a criticar o que julgam ser uma tendência da produção empírica sobre representação política, de concentrar-se apenas nos tipos de estudo aqui englobados sob o nome de estudos de congruência (entre opinião pública e políticas públicas). Sulkin (2005, p. 11), por exemplo, sugere que "o padrão dos estudos de congruência tornou-se tão arraigado que, para muitos estudiosos, representação legislativa é congruência". Rehfeld aponta essa mesma tendência e a critica, porque esses estudos não levariam em conta, na análise da qualidade da representação, outros elementos além do grau de sintonia entre as políticas aprovadas e a opinião da maioria do eleitorado:

[...] estudiosos que empreendem estudos empíricos tendem, predominantemente, a tratar a representação com precisão artificial, reduzindo "representação" à ideia de "responsividade" [...]. Assim, [...] a

---

<sup>51</sup> Para a descrição dos mecanismos através dos quais os partidos se adaptam, ver Dalton, Farrell e McAllister, 2011, p. 221-8.

medida da "boa representação" passa a ser o grau em que os votos dos representantes correspondem à opinião de seus eleitores. Reduzir "representação política" a essa simples medida conduz a alguns resultados surpreendentes. Representantes que, por exemplo, votem por uma lei justa, que, digamos, sustente direitos de uma minoria, seriam maus representantes se seus eleitores desejassem privar aquele grupo minoritário daqueles direitos (Rehfeld, 2009, p. 216).

A eventual existência de congruência entre opinião pública e políticas públicas pode nos dizer pouco, normativamente, sobre as relações entre responsividade e "boa representação" (como nos alerta Rehfeld), ou sobre o grau de responsividade democrática no processo decisório, como ressaltam Page e Shapiro (ver nota 36)<sup>52</sup>. Certamente a análise da congruência política não representa a única abordagem empírica possível e desconsiderar enfoques alternativos para a análise do processo de representação política empobreceria nossa compreensão. Não é esse o caso brasileiro, porém. Pelo contrário: enquanto temos diferentes abordagens cobrindo aspectos variados do processo de representação (como já mencionado na Introdução), as análises de congruência política são praticamente inexistentes em nossa produção empírica. De forma complementar àquelas abordagens, os estudos empíricos de congruência política podem contribuir para uma compreensão mais ampla do processo de representação política. Finalizo, então, sugerindo um conjunto de ideias relativas a uma agenda de pesquisa, de forma a tentar estimular o desenvolvimento desses estudos no país.

Inicialmente, verificar o grau em que cidadãos e representantes compartilham certas ideias políticas centrais é uma tarefa importante para a compreensão do processo de representação no país. Uma contribuição relevante desses estudos refere-se à busca de indícios que permitam postular relações de causalidade entre mudanças na opinião pública e mudanças nas opiniões das elites (parlamentares, por exemplo)<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Uma exploração aprofundada das discussões teóricas, bem como dos problemas de ordem metodológica envolvidos nos estudos de congruência extrapola o escopo do presente artigo, de caráter introdutório.

<sup>53</sup> Análises na Holanda e na Suécia sobre a dinâmica dessas mudanças mostraram um aumento da congruência ideológica entre as posições de eleitores e parlamentares ao longo do tempo, mas enquanto Andrew (2011) concluiu que na Holanda foram os parlamentares que mudaram mais seu posicionamento, aproximando-se das posições dos eleitores ("*representation from below*"), Holmberg (2011) concluiu que na Suécia era o inverso ("*representation from above*") que acontecia (ver Quadro 1). Análises dessa natureza talvez tivessem que utilizar, no Brasil, algum indicador de ideologia (posições sobre alguns *issues* específicos, por exemplo) que não o posicionamento numa escala esquerda-direita, já que este parece fazer pouco sentido para boa parte do eleitorado brasileiro (especialmente o de baixa escolaridade). Uma iniciativa importante para os estudos de congruência entre preferências de cidadãos e preferências dos representantes seria o desenvolvimento de projetos de pesquisa relativos a esses dois públicos que dialogassem entre si, aplicando a eles uma mesma bateria de questões. Agradeço a César Zucco Jr. por me chamar a atenção para esses pontos.

Enquanto em âmbito internacional a produção ligada ao Manifesto Group Research (MGR)/Comparative Manifestos Program (CMP) é enorme, no Brasil, poucos estudos têm sido feitos sobre as posições programáticas dos partidos. Exceções importantes são os trabalhos de Tarouco e Madeira, que têm analisado essas posições, especialmente com a finalidade de classificar os partidos ideologicamente; uma agenda complementar consistiria em comparar as posições programáticas dos partidos com as opiniões dos eleitores, diferenciando esses últimos conforme sua preferência partidária, de forma a verificar quais partidos, por suas posições políticas manifestas, "representam" mais "seus" eleitores (ou seja, aqueles que têm preferência pelo partido, ou votam nele) e quais "representam" mais o eleitor mediano.

Embora haja no Brasil uma importante linha de estudos sobre comportamento parlamentar, incluindo análises da disciplina partidária e sobre o tipo de produção legislativa, sabemos muito pouco quanto à "representatividade" das políticas aprovadas no processo legislativo. Contrastar as opiniões dos eleitores sobre diferentes temas com as proposições aprovadas no processo legislativo ou com os votos dos parlamentares (segundo o partido a que pertencem) é uma tarefa que é dificultada pela relativa escassez de pesquisas de opinião sobre temas políticos relevantes em períodos próximos à votação de matérias relativas a esses temas no Congresso. Mas um esforço de pesquisa nesse sentido nos auxiliaria muito na compreensão do grau de representatividade do Congresso e dos partidos brasileiros<sup>54</sup>.

De forma semelhante, seriam da maior relevância análises sobre a congruência entre as políticas implementadas pelo Executivo e as preferências do eleitorado, como, por exemplo, estudos sobre a relação entre a evolução das demandas da população por políticas públicas em áreas como educação, saúde e segurança e os gastos efetivamente efetuados ao longo do tempo. Caberiam também análises tentando analisar como algumas das principais políticas públicas adotadas nas últimas décadas (como o Plano Real, a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Programa Bolsa Família, a Lei da Ficha Limpa, a Lei de Acesso à Informação etc.) se relacionam com a agenda da opinião pública: em que medida respondem (e, em caso positivo, com qual grau de retardo) a demandas relevantes como o controle da inflação, a redução da desigualdade e da corrupção, e/ou em que medida, ao serem implementadas, afetam a opinião pública.

A relação entre representação e qualidade da democracia é outro foco de potenciais contribuições por parte dos estudos sobre congruência, a partir desse tipo de análise mencionado acima. Uma das críticas mais frequentes ao processo de

---

<sup>54</sup> Mesmo no que se refere ao STF, ainda que seus ministros não sejam representantes eleitos, é possível tentar verificar se suas decisões tendem a ser afetadas pela opinião pública como foi feito, por exemplo, por Stimson, MacKuen e Erikson (1995) para os EUA, medindo o grau de congruência pelo menos nos casos relativos a temas mais relevantes julgados pelo Supremo, em relação aos quais existam pesquisas de opinião. A partir daí poderíamos tentar verificar em que medida a insatisfação do público com certas práticas políticas no país pode ter influenciado decisões do STF como as relativas à "verticalização das coligações", à "fidelidade partidária" e ao próprio julgamento do Mensalão.

representação é a de que os interesses e desejos dos cidadãos são desconsiderados por seus representantes e que 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, certos tipos de análise aqui descritos podem contribuir para uma compreensão do quanto esse descontentamento se deve realmente – em cada momento e país – a um afastamento entre o tipo das políticas implementadas e as preferências dos eleitores, ou se o diagnóstico sobre a baixa legitimidade das instituições aponta para outros tipos de problemas<sup>55</sup>.

Uma agenda importante de pesquisa em política comparada é relativa ao impacto das instituições sobre o grau de congruência política alcançado em diferentes países. Como foi visto, há uma produção significativa sobre esse tópico, contrastando especialmente os desenhos constitucionais majoritário e proporcional. Ainda são poucos os estudos comparados sobre a América Latina, por exemplo; num momento em que a disponibilidade de dados é crescente (Latinobarômetro, Lapop/Barômetro das Américas, World Values Survey, CSES, Élités Parlamentarias Iberoamericanas, da Universidade de Salamanca), esse é um campo de análise potencialmente rico.

Nos estudos que não são centrados nas instituições "tradicionais" de representação, no contexto do que alguns autores chamam de "pluralização da representação" (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2011), nada impede que a ideia básica dos estudos de congruência – comparação entre as preferências dos representados e as dos representantes, ou entre as preferências dos representados e as políticas aprovadas – possa ser adaptada como uma das formas operacionais (além de outros critérios relacionados a *accountability* e autorização) de aferir o grau de representatividade nas diferentes formas de participação/representação dos cidadãos em espaços públicos como Conselhos, Orçamentos Participativos, "minipúblicos" etc.

As pesquisas empíricas sobre representação que são informadas por concepções "descritivas" de representação e comparam a composição das bancadas no Legislativo

---

<sup>55</sup> Investigando a qualidade da democracia brasileira e seu impacto sobre a legitimidade democrática, Rennó et al. (2011, p. 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" (Rennó et al., 2011, p. 233). Essa análise – baseada na avaliação dos próprios cidadãos, num momento em que o governo federal tinha alta aprovação popular – é da maior relevância; cabe, porém, ser complementada por estudos de congruência na forma definida aqui, de modo a verificar se a avaliação da qualidade da democracia a partir do grau de satisfação dos eleitores tem relação com o grau de congruência entre políticas e preferências dos eleitores, de forma a compreender um pouco melhor as causas da insatisfação popular – tema "quente" da agenda política atual.

com a composição do eleitorado – em termos socioeconômicos, de gênero, ou de "raça"/etnia – podem também ser complementadas com análises de congruência entre, de um lado, as preferências dos eleitores privilegiados nessas análises (trabalhadores, mulheres, negros) e, de outro, as políticas efetivamente aprovadas em temas de seu interesse, ou a atividade legislativa dos "membros" dessas categorias no Congresso (seja com base na legislação proposta por eles, seja com base em seus votos nominais em plenário)<sup>56</sup>.

Para concluir, no Brasil temos dificuldades maiores para a realização de estudos de congruência política do que em boa parte dos países estudados pela literatura aqui resenhada – seja devido à relativa escassez de dados, seja à dificuldade de compreensão da dimensão esquerda-direita por parte de parcela significativa do eleitorado (dificultando a realização de alguns tipos de análises sobre congruência ideológica muito frequentes na literatura internacional). Ainda assim, parece haver um caminho considerável a percorrer na linha dos estudos de congruência, seja analisando os dados hoje disponíveis, seja buscando produzir dados mais adequados ao teste de importantes hipóteses formuladas no âmbito dessa linha de estudos. Desenvolver uma agenda de pesquisa nessa direção poderia ampliar muito nossa compreensão sobre o processo de representação, tanto no âmbito das instituições mais centrais quanto em outros espaços públicos em que se desenvolvem experiências de participação/representação.

*Yan de Souza Carreirão* - Professor do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: <yancarreira@uol.com.br>.

### Referências bibliográficas

ALMEIDA, A. *A cabeça do brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ALMEIDA, C. C. "Saldos e limites dos estudos sobre representação política nas inovações institucionais brasileiras". In: *Anais do 37º Encontro Anual da Anpocs*. Águas de Lindoia: Anpocs, 2013.

AMES, B. *Os entraves da democracia brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por *pork*: uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C.

---

<sup>56</sup> Conjugando, dessa forma, concepções de representação dos tipos *standing for* e *acting for*, segundo a terminologia de Pitkin (1967).

(orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ANDEWEG, R. Approaching perfect policy congruence: measurement, development, and relevance for political representation. In: ROSEMA, M.; DENTERS, B.; AARTS, K. *How democracy works: political representation and policy congruence in modern societies*. Amsterdam: Pallas Publications, 2011.

ANSOLABEHRE, S.; JONES, P. "Constituents' responses to congressional roll-call voting". *American Journal of Political Science*, vol. 54, nº 3, p. 583-597, 2010.

ARAÚJO, C. "As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais". *Dados*, vol. 44, nº 1, p. 155-195, 2001.

\_\_\_\_\_. "Representação, retrato e drama". *Lua Nova*, nº 66, p. 229-260, 2006.

\_\_\_\_\_. "Gênero e acesso ao Poder Legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 2, p. 23-59, 2009.

\_\_\_\_\_. "Representação, soberania e a questão democrática". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1, p. 47-61, 2009.

AVRITZER, L. "Teoria democrática e deliberação pública". *Lua Nova*, nº 44, p. 91-102, 2000.

\_\_\_\_\_. "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação". *Dados*, vol. 50, nº 3, p. 443-464, 2007.

BARNES, S. *Representation in Italy*. Chicago: University of Chicago Press, 1977.

BARROS, A.; BERNARDES, C.; RODRIGUES, M. "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, 2012.

BARTELS, L. "Constituency opinion and congressional policy making: the Reagan defense build up". *American Political Science Review*, vol. 85, nº 2, p. 457-474, 1991.

BOURDIEU, P. A opinião pública não existe. In: THIOLENT, M. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. São Paulo: Polis, 1982.

BROOKS, C.; MANZA, J. "Why do welfare states persist?". *The Journal of Politics*, vol. 68, nº 4, p. 816-827, 2006.

\_\_\_\_\_. *Why welfare states persist*. The importance of public opinion in democracies. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

BUDGE, I., et al. *Mapping policy preferences*. Estimates for parties, electors, and governments – 1945-1998. New York: Oxford University Press, 2001 [2ª ed., 2010].

\_\_\_\_\_. *Organizing democratic choice*. Party representation over time. Oxford: Oxford University Press, 2012.

CARREIRÃO, Y. "Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros". *Opinião Pública*, vol. 14, nº 2, p. 319-351, nov. 2008.

CARVALHO, N. *E no início eram as bases: geografia do voto e comportamento político legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

- CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. "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, 2006.
- CERVI, E. "Opinião pública e política no Brasil: o que o brasileiro pensa sobre política e por que isso interessa à democracia". Rio de Janeiro. Tese de Doutorado em Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2006.
- CONVERSE, P.; PIERCE, R. *Political representation in France*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986.
- DAHL, R. *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DALTON, R. *Citizen politics*. Public opinion and political parties in advanced industrial democracies. 5ª ed. Washington: CQ Press, 2008.
- DALTON, R.; WATTENBERG, M. (eds.). *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- DALTON, R.; FARRELL, D.; McALLISTER, I. *Political parties and democratic linkage*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row, 1957.
- ERIKSON, R.; MACKUEN, M.; STIMSON, J. *The macropolity*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- EULAU, H.; KARPS, P. "The puzzle of representation: specifying components of responsiveness". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 2, n° 3, p. 233-254, 1977.
- FARAH, B. *Political representation in West Germany*. Michigan: PhD dissertation. University of Michigan, 1980.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- GOLDER, M.; STRAMSKI, J. "Ideological congruence and electoral institutions". *American Journal of Political Science*, n° 54, p. 90-106, 2010.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". *Lua Nova*, n° 66, p. 229-260, 2006.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. "A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability". *Lua Nova*, n° 84, p. 95-139, 2011.
- HALL, R. *Participation in Congress*. New Haven: Yale University Press, 1996.
- HERRERA, R. The language of politics: a study of elite and mass understandings of ideological terminology in the United States and the Netherlands. In: MILLER, W., et al. (orgs.). *Policy representation in western democracies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.



- HOLMBERG, S. Collective policy congruence compared. In: MILLER, W., et al. (orgs.). *Policy representation in western democracies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- HOLMBERG, S. Dynamic representation from above. In: ROSEMA, M.; DENTERS, B.; AARTS, K. *How democracy works*. Political representation and policy congruence in modern societies. Amsterdam: Pallas Publications, 2011.
- HOWLETT, M. "A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas". *Opinião Pública*, vol. VI, nº 2, p. 167-186, 2000.
- HUBER, J.; POWELL JR., G. B. "Congruence between citizens and policy makers in two visions of liberal democracy". *World Politics*, nº 46, p. 291-326, 1994.
- KINZO, M. D. O quadro partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, B. *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré, 1990.
- KITSCHOLT, H.; WILKINSON, S. (eds.). *Patrons or policies? Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- KLINGEMANN, H.-D.; HOFFERBERT, R.; BUDGE, I. *Parties, policies and democracy*. New York: Westview Press, 1994.
- KLINGEMANN, H.-D., et al. *Mapping policy preferences II: estimates for parties, electors and governments in Central and Eastern Europe, European Union and OECD: 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- LEMOES, L. B. "O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista". *Dados*, vol. 44, nº 3, p. 561-605, 2001.
- LEONI, E. "Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-98)". *Dados*, vol. 45, nº 3, 2002.
- LIJPHART, A. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government*. New Haven: Yale University Press, 1984.
- LOUREIRO, M. R. "Interpretações contemporâneas de representação". *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1, p. 63-93, 2009.
- LUCAS, K.; SAMUELS, D. A "coerência" ideológica do sistema partidário brasileiro, 1990-2009. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: auto percepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- LÜCHMANN, L. "A representação no interior das experiências de participação". *Lua Nova*, nº 70, p. 139-170, 2007.
- \_\_\_\_\_. "Associações, participação e representação: combinações e tensões". *Lua Nova*, nº 84, p. 141-174, 2011.
- LUNA, J. P.; ZECHMEISTER, E. "Representation in Latin America: a study of elite-mass congruence in 9 countries". *Comparative Political Studies*, vol. 38, nº 4, p. 388-416, 2005.
- MADEIRA, R.; TAROUÇO, G. "Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual". *Revista Pós Ciências Sociais*, vol. 8, nº 15, p. 171-185, 2011.
- MAINWARING, S. "Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada". *Novos Estudos Cebrap*, nº 29, p. 34-58, 1991.

- MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- MANIN, B. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Introduction. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. "Eleições e representação". *Lua Nova*, n° 67, p. 105-138, 2006.
- MANSBRIDGE, J. "Rethinking representation". *American Political Science Review*, vol. 97, n° 4, p. 515-528, 2003.
- MARAVALL, J. M. Accountability and manipulation. In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- MCDONALD, M.; BUDGE, I. *Elections, parties, democracy: conferring the median mandate*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- MCDONALD, M.; MENDES, S.; BUDGE, I. "What are elections for? Conferring the median mandate". *British Journal of Political Science*, vol. 34, p. 1-26, 2004.
- MELO, C. R.; CÂMARA, R. "Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil". *Dados*, vol. 55, n° 1, p. 71-117, 2012.
- MELO, M. "O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22, n° 63, p. 11-29, 2007.
- MIGUEL, L. F. "Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n° 51, 2003.
- \_\_\_\_\_. "Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política". *Revista de Sociologia Política*, n° 25, p. 25-38, 2005.
- \_\_\_\_\_. "Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*". *Lua Nova*, n° 84, p. 25-63, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- MILLER, W.; STOKES, D. "Constituency influence in Congress". *American Political Science Review*, n° 57, p. 45-56, 1963.
- MILLER, W., et al. (eds.). *Policy representation in western democracies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- MONROE, A. "Consistency between constituency preferences and national policy decisions". *American Politics Quarterly*, n° 12, p. 3-19, 1979.
- \_\_\_\_\_. "Public opinion and public policy, 1980-1993". *The Public Opinion Quarterly*, vol. 62, n° 1, p. 6-28, 1998.
- NICOLAU, J. "As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira". *Dados*, vol. 40, n° 3, 1997.

- OTERO-FELIPE, P.; RODRÍGUEZ-ZEPEDA, J. "Measuring representation in Latin America: a study of ideological congruence between parties and voters". In: *106th Annual Meeting of the American Political Science Association*. Washington DC, September 2-5, 2010.
- PAGE, B.; SHAPIRO, R. "Effects of public opinion on policy". *American Political Science Review*, vol. 77, n° 1, p. 175-190, 1983.
- PIERCE, R. Mass-elite issue linkages and the responsible party model of representation. In: MILLER, W., et al. (orgs.). *Policy representation in western democracies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- PHILLIPS, A. *The politics of presence*. The political representation of gender, ethnicity, and race. New York: Oxford University Press, 1995.
- PITKIN, H. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- \_\_\_\_\_. "Representação: palavras, instituições e ideias". *Lua Nova*, n° 67, p. 15-47, 2006.
- POGREBINSCHI, T., SANTOS, F. "Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional". *Dados*, vol. 54, n° 3, p. 259-305, 2011.
- POWELL JR., G. B. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. "The ideological congruence controversy: the impact of alternative measures, data, and time periods on the effects of election rules". *Comparative Political Studies*, vol. 42, n° 12, p. 1.475-1.497, 2009.
- \_\_\_\_\_. "Representation in context: Election laws and ideological congruence between citizens and governments". *Perspectives on Politics*, vol. 11, n° 1, p. 9-21, 2013
- POWER, T.; ZUCCO JR., C. "Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication". *Latin American Research Review*, vol. 44, n° 1, p. 218-246, 2009.
- POWER, T.; ZUCCO JR., C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- REHFELD, A. "Representation rethought: on trustees, delegates, and gyroscopes in the study of political representation and democracy". *American Political Science Review*, vol. 103, n° 2, p. 214-230, 2009.
- \_\_\_\_\_. "The concepts of representation". *American Political Science Review*, vol. 105, n° 3, p. 631-641, 2011.
- RENNÓ, L., et al. *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil*. Uma visão da cidadania. São Paulo: Intermeios; Nashville: Lapop, 2011.
- RICCI, P. "O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?". *Dados*, vol. 46, n° 4, 2003.
- RODRIGUES, L. M. *Partidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp, 2002.

- ROHRSCHEIDER, R.; WHITEFIELD, S. *The strain of representation: how parties represent diverse voters in Western and Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- ROMA, C. "Agenda, ideologia e coesão partidária na Câmara dos Deputados". In: *Anais do 30º Encontro Anual da Anpocs*. Caxambu, 2006.
- SANTOS, F. "Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963". *Dados*, vol. 38, n° 3, p. 459-495, 1995.
- SHEPSON, K. *The giant jigsaw puzzle*. Chicago: University of Chicago Press, 1978.
- SILVA, R. "Maquiavel e o conceito de liberdade em três vertentes do novo republicanismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 25, n° 72, p. 37-58, 2010.
- \_\_\_\_\_. "Republicanism neo-romano e democracia contestatária". *Revista de Sociologia Política*, vol. 19, n° 39, p. 35-51, 2011.
- SOARES, M.; LOURENÇO, L. "A representação política dos estados na federação brasileira". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n° 56, p. 113-127, 2004.
- SOROKA, S.; WLEZIEN, C. *Degrees of democracy: politics, public opinion, and policy*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- STIMSON, J. *Public opinion in America: moods, cycles and swings*. Boulder (CO): Westview Press, 1991.
- \_\_\_\_\_. Perspectives on representation: asking the right question and getting the right answers. In: DALTON, R.; KLINGEMANN, H.-D. (eds.). *Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- STIMSON, J.; MACKUEN, M.; ERIKSON, R. "Dynamic representation". *American Political Science Review*, n° 89, p. 543-65, 1995.
- SULKIN, T. *Issue politics in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- TAROUCO, G. "Os partidos e a Constituição: ênfases programáticas e propostas de emenda". Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ). Rio de Janeiro, 2007.
- \_\_\_\_\_. "Brazilian parties according to their manifestos: political identity and programmatic emphases". *Brazilian Political Science Review*, vol. 5, n° 1, p. 54-76, 2011.
- TAROUCO, G.; MADEIRA, R. "Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, n° 45, p. 149-165, 2013.
- THOMASSEN, J. "The blind corner of political representation". *Representation*, vol. 48, n° 1, p. 13-27, 2012.
- URBINATI, N. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.
- VIEIRA, M.; SILVA, F. "Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n° 10, p. 151-194, 2013.
- WEBB, P.; FARRELL, D.; HOLLIDAY, I. (eds.). *Political parties in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

WEBELS [WESSELS], B. Political representation and democracy. In: DALTON, R.; KLINGEMANN, H.-D (eds.). *Oxford Handbook of Political Behavior*. New York: Oxford University Press, 2007.

WEISSBERG, R. "Collective vs. dyadic representation in Congress". *American Political Science Review*, n° 72, p. 535-547, 1978.

WLEZIEN, C. "The public as a thermostat: dynamics of preferences for spending". *American Journal of Political Science*, vol. 39, p. 981-1000, 1995.

WLEZIEN, C.; SOROKA, S. The relationship between public opinion and policy. In: DALTON, R.; KLINGEMANN, H.-D (eds.). *Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

YOUNG, I. *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. "Representação política, identidade e minorias". *Lua Nova*, n° 67, p. 139-190, 2006.

ZUCCO JR., C. "Stability without roots: party system institutionalization in Brazil". *Working Paper*. Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=2002359> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2002359>>. 2010.

\_\_\_\_\_. Esquerda, direita e governo. A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

## Resumo

### *Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional*

Este artigo apresenta uma revisão da literatura internacional referente a estudos empíricos sobre representação política no âmbito das instituições centrais da democracia representativa, denominados em parte dessa literatura como estudos de "congruência política". Trata-se da análise do grau de correspondência entre, de um lado, as preferências políticas dos eleitores e, de outro, as preferências dos representantes ou as políticas aprovadas por eles no processo decisório. No Brasil esse tipo de análise empírica é quase inexistente. Uma significativa literatura sobre esses temas, no entanto, foi produzida nos últimos 50 anos – especialmente nos Estados Unidos e na Europa. Ao final é apresentada uma proposta de agenda de pesquisa empírica no país que se aproxima desse debate, contribuindo para uma melhor compreensão do processo de representação no âmbito da democracia brasileira.

*Palavras-chave:* representação política; congruência política; opinião pública; políticas públicas

## Abstract

### *Political representation as congruence between citizens' preferences and public policies: a review of international literature*

This article presents a review of the international literature concerning empirical studies on political representation in the domain of central institutions for representative democracy, denominated in part of this literature as studies of "political congruence". These studies analyze the congruence between the voters' political preferences, on the one hand, and the representatives' political preferences or the public policies approved by them, on the other hand. In Brazil this kind of

analysis barely exists. However, expressive literature about these subjects has been produced in the last fifty years, especially in the United States and in Europe. At the end of the article I propose an empirical research agenda aiming to approximate Brazilian studies to this debate, contributing thus to a better understanding of the representation process in the Brazilian democracy.

*Keywords:* political representation; political congruence; public opinion; public policies

Artigo submetido à publicação em abril de 2014.

Versão final aprovada em dezembro de 2014.